

1996

粮食和 农业状况

粮食安全：
宏观经济方面
的一些问题



联合国
粮食及
农业组织

光盘附后

在 1974 年世界粮食大会以来的 20 年中,虽然在实现粮食安全方面取得了长足的进展,但是发展中国家仍约有 8.39 亿人营养不良。

今年的特别章节“粮食安全:宏观经济方面的一些问题”研究了政府在选择如何恰当综合金融、财政、贸易、投资和社会等政策以创造有利于实现粮食安全的经济环境方面的关键作用。论述了影响一个国家实现粮食安全的能力的几个问题,包括:国内宏观经济和贸易政策;粮食储备库存;国内创汇;国际机构对粮食安全的外汇和国际收支的支持;期货市场对稳定化的作用及其利用;债务减免对负债沉重的低收入国家的重要性。最后,探讨了影响全面经济增长的因素和政策,特别侧重分析这些因素和政策对城乡经济的影响。



1996 年粮食和农业状况

1996 年 粮食和 农业状况

联合国粮食及农业组织
1996年 罗马

本刊中的统计材料引自粮农组织 1996 年 7 月以前得到的资料。

本刊中使用的名称和所用材料，并不意味着联合国粮食及农业组织对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律地位，或对其边界或国界的划分表示任何看法。在一些表格中，使用“发达”和“发展中”经济国家是为了统计上的方便，不一定对某个国家或地区在发展过程中所达到的阶段作出判断。

戴维·卢宾纪念图书馆
按出版数据编目

粮农组织，罗马（意大利）
1996 年粮食和农业状况
ISBN 92-5-503858-3

（粮农组织农业丛书第 29 号）
ISSN 0081-4539

1. 农业 2. 粮食生产
3. 粮食安全 4. 宏观经济分析

I. 名称 II. 丛书

粮农组织编号: 70 AGRIS: E16 E10

© 粮农组织 1996 年
意大利印刷

前 言

1996年有希望成为普世承认实现世界粮食安全是人类面临的最迫切的艰巨任务的一年而为世人所铭记。我相信，将使世界各国最高负责级别的代表于今年聚集在罗马的世界粮食首脑会议将有助于实现这一目标。

若不是由于摆在我们面前的令人震惊的种种事实，人类担心的事情中最古老的问题，即粮食不能保障的问题仍然是当代最大的问题这一点，似乎是令人难以置信的。然而，“粮食安全第一”的观念仍然尚待获得普世的承认——不仅承认它是一条道义原则，而且承认它是人人关心的事情。只有各社会无需为明天的面包担忧，他们才能认真考虑建设问题，考虑确立正义、和平、教育或其他任何基本权利问题。

我提议召开世界粮食首脑会议，是出于这样一个信念，即：只有最高政治当局才能有效地着手解决世界粮食安全这一涉及许多部门的多方面的问题，才能动员社会各阶层人士为达到这一目标而努力。实际上，通过国家和国际两级坚强而一致的政策承诺，技术上和财政上的困难是可以克服的。

如果我们的资源得到恰当的管理并分享由此带来的好处的话，地球不论现在还是将来，都能生产出足够的粮食满足每一个人在数量和质量两方面的营养需要。正如圣雄甘地所说：“世界上有足够的东西满足人们的需要，但不能满足人们的食欲。”眼前的自身利益在造成或加剧粮食无保障中往往起了重大作用，同时还削弱了我们确保今后世代能持续地得到粮食保障的能力。然而，在当今这个各种影响和利益日趋全球化的时代，慷慨大方的最终结果于己有利。存在着大量贫困而粮食无保障的群众，就存在着发生混乱、暴力和世界范围的不稳定的爆炸性因素。如约翰·斯坦贝克所说的：“难道一定要等到饥饿变成愤怒，愤怒变成狂怒之后再采取措施解决饥饿问题吗？”另一方面，全世界伸出手来帮助被忽视的贫穷国家和人民融入世界经济和社会进步的潮流中，获益的潜力是不可估量的。

有鉴于本出版物所着重指出的最近某些趋势和新出现的情况，必须强调指出这种令人担心的现象。这些现象中包括国际发展援助，对农业的援助流量和粮食援助的提供量出现下降的趋势。不管这些趋势背后存在着什么样的政治势力、市场力量或财政势力，这些趋势对许多贫穷国家产生有害的直接后果。

另一个令人忧虑的情况是，有越来越多的证据表明，在许多致力于谋求实现宏观经济稳定和以市场为导向的改革的国家里，人口中最贫穷阶层在经济上特别艰难。实行市场开放能使人们生活普遍提高这一点现已得到举世公认，可是我们常常说，而鉴于许多国家最近的经验必须在此再次说，对人口中贫穷阶层的支持决不容许以市场逻辑和经济效率原则为由而不实行，也决不能忽视贫穷者的利益。有若干事例证明，对公正和人类发展——实现粮食安全的基本前提——的政策上的侧重，可以与紧迫的财政问题和严峻的经济现实并存。本出版物对一个这样的例子即布基纳法索的例子作了论述。

引起世界上存在饥饿和营养不良现象的种种问题十分巨大和复杂，因此解决这些问题无疑需要作出前所未有的努力，在财政拮据和各方面拨款要求争相得到优先地位的情况下，我们能做到吗？物理学家库尔特·门德尔松指出，我们取得了一些十分引人注目和代价高昂的成就，但其动机是值得怀疑的。他认为，为探索太空而投入那么大的入力物力财力与五千年前为建筑埃及的金字塔所作的流血流汗的惊人牺牲十分相似，如果我们准备把大得不可思议的努力、代价和决心投入到太空探索和扩军备战中去，那么，我们又有什么理由不为一切目标中最有意义的目标——根除饥饿——而同样地这样做呢？

至于最近的一些新情况，本出版物着重叙述了若干令人鼓舞的趋势。世界经济环境当前的一些总的特点——经济稳定增长，通货膨胀率低，贸易生气勃勃，金融和市场日益一体化——都有利于农业生产和贸易。非洲很多国家，特别是农业为重要推动力的国家经济情况大有起色，这是当前经济和农业形势中一个十分令人宽慰的特色。一些经济处于过渡时期的国家已走上了经济正增长的道路，这也是令人鼓舞的。拉丁美洲和加勒比海地区的经济和金融体制在墨西哥发生危机时所显示的抗御力，持久的改革，稳定和一体化的前进势头，以及民主制巩固和政治稳定的氛围，都使人们对该地区的经济和农业前景抱有更大的希望。亚洲国家和地区的经济增长率尽管从前所未有的高水平上有所下降，但是增长仍然是强劲有力的，贸易和金融的一体化正在以惊人的速度前进。谋求在近东创立一种和平与区域合作的新氛围的努力，能为克服该地区农业和农村发展的许多障碍开辟新的前景。

然而，这些令人满意的情况无一不是绝对的。农产品价格的大幅度上升曾使立足于农业的国家的生产者大大松了一口气，但是好几种重要的农产品价格已

经回落，虽然人们期望农产品价格能保持在高于 80 年代低下的水平上。对于许多非洲国家经济情况的改善，必须要与 15 年时间持续的倒退联系起来看，那 15 年时间的倒退使得该地区的许多国家的经济艰难和社会困苦达到难以容忍的程度。在拉丁美洲和加勒比海地区，好几个国家的社会紧张已经加剧，在农业收成令人失望的农村地区尤其如此。亚洲的经济迅速发展在许多国家是以生态环境恶化的沉重代价实现的，同时，城乡之间的巨大收入差距已进一步扩大。每天的新闻使我们注意到要保持为独立国家联合体进行和强化改革所必须的政治上和经济上稳定所遇到的种种困难，以及在近东地区巩固和平与合作又是困难重重。

这样一幅既有正面情况又有负面情况的图景是在世界粮食安全状况不断恶化的背景下展现的。现在世界谷物库存量处于 70 年代初期全球发生粮食危机以来的最低水平。在由此而引起粮价上涨的情况下，低收入缺粮国目前正面临着粮食进口开支大大增加的局面。

在影响粮食安全的诸多因素中，与宏观经济管理和贸易管理有关的因素起着突出的作用。本出版物在题为“粮食安全：宏观经济方面的一些问题”的特别章节中论述了这些因素，还论述了各国政府在选定货币、财政、贸易、投资和社会诸方面政策的适当结合方式以创造一种有利于实现粮食安全的经济环境方面的至关重要的作用。

本出版物概要叙述了构成当前粮食和农业状况的各种重大新情况和问题。我希望，本出版物能有助于增强大家依据世界粮食首脑会议确定的原则和行动方针根除饥饿的必要决心。



总干事
雅克·迪乌夫

目 录

前言	v	III 若干问题	43
缩略语	xix	城市农业: 一种不协调的事物?	43
注释	xxiii	何谓城市农业?	43
		城市农业与贫困者	45
第一部分		贫民中的城市农业条件	47
世界情况回顾		城市农业的裨益	48
		城市农业中的障碍	49
I 当前农业形势——事实与数字	3	对城市农业的政策支持	51
		信息技术: 对农业的意义何在	57
1 1995 年农作物和畜牧生产情况	3	现状和新发展	57
2 粮食短缺和紧急情况	7	机会	57
3 当前谷物供应、利用和库存情况	10	制约因素	59
4 对农业的外部援助	13	政策问题	66
5 1995/96 年度粮食援助流量	16	政府和国际组织在促进利用信息技术方面的作用	68
6 国际农产品价格	18	沙漠化的威胁	70
7 渔业: 渔获量处置和贸易	22	沙漠化的程度和原因	74
8 林业生产和贸易	26	预防沙漠化和与沙漠化作斗争的政策	78
II 总的经济环境与农业	31	对农业发展的支持服务政策	83
世界经济环境	31		
经济前景及对农业的含义	32		
发展中国家的农业前景	33		

发展中的农业支持服务	83
农业支持服务的发展	86
结论	94

第二部分 区域情况回顾

I 发展中国家区域	97
非洲撒哈拉以南地区	97
区域情况概述	97
农业情况	100
政策发展情况	102
布基纳法索	108
概况	108
农业部门在经济中的作用	109
农业的特点	110
经济和农业部门的历史表现	114
当前经济政策：结构调整	116
农业政策：部门调整	120
政策改革的影响	125
结论	127
亚洲及太平洋	129
区域情况概述	129
经济发展情况	129
农业情况和问题	133

区域农业的问题与前景	136	经济发展情况	186
巴基斯坦	140	农业情况和问题	187
经济发展情况	140	影响区域粮食安全的问题	191
宏观经济状况和趋势	141	巴勒斯坦领土	194
农业部门的重要性	145	经济回顾	194
政府对农业部门的干预	148	农业的作用	196
生产率的问题	150	农业资源利用	196
进展和问题	157	水与农业	197
		贸易和市场准入	200
拉丁美洲及加勒比海	160	机构框架	201
		援助计划	202
区域情况概述	160	II 发达国家区域	204
经济发展情况	160	中东欧及独联体	204
农业情况和问题	161	中东欧：分区域情况概述	204
农业政策的作用	165	不断改善的经济趋势和农业形	204
前景和新出现的问题	169	势	204
哥伦比亚	172	结构性改革过程中仍缺乏协调	208
宏观经济情况	173	小规模私营农业的发展	211
部门政策变化与部门情况	177	农业政策不断向欧盟政策模式	214
今后的前景	184	靠拢	214
		提高中东欧国家农业生产部门	216
近东和北非	186	竞争能力的必要性	216
区域情况概述	186		

独联体：分区域情况概述	219	改革的压力	247
经济状况与政策	219	美国农场计划的变化	247
最新农业状况	220	新法规的总体影响	253
农场结构调整	222	结论	257
产前产后部门	224		
国家收购	226		
补贴、价格和信用政策	227		
白俄罗斯和摩尔多瓦共和国的农业与经济改革	229		
宏观经济环境	229		
紧缩政策给人们带来的影响	230		
前苏联农业补贴与摩尔多瓦和白俄罗斯的经济专一性及前苏联内的贸易	230		
粮食价格放开和预算扶持	234		
改革后对消费、农业生产和贸易进行的调整	235		
农业改革与私有化	239		
摩尔多瓦和白俄罗斯自留地农业	241		
从摩尔多瓦和白俄罗斯的比较中总结出的经验教训和长远目标	242		
美国	246		
1996 年美国农场法增强了市场导向	246		

第三部分 粮食安全：宏观经济方面的一些问题

引言	261
什么是粮食安全？	264
世界粮食安全的前景如何？	269
政府与粮食安全	278
作为粮食安全内容之一的可靠性：短期波动与长期趋势	282
与贸易相关的经济政策	293
期货和期权市场的利用	297
对国际收支提供的支持	302
减轻债务	307
农村和城市的粮食安全：公平发展	311
结论	319

图示

1	1992 - 1995 年农业产量变化情况	5
2	需要特殊援助的粮食供应短缺情况	9
3	谷物供应和利用趋势	11
4	对农业的外部援助承诺额和支付额	15
5	谷物援粮装运量	17
6	1992 - 1996 年部分农产品的出口价格	21
7	世界渔获量、鱼品处置和贸易情况	25
8a	主要林产品的产量	27
8b	主要林产品的出口值	29

插文

- | | | | | | |
|---|-----------------------|-----|----|----------------------------|-----|
| 1 | 高度依赖农产品出口的国家
的经济前景 | 40 | 10 | 农业生产的环境制约因素 | 112 |
| 2 | 发展中国家的外债和资金
流动情况 | 41 | 11 | 80年代对巴基斯坦的结构
和部门调整计划的援助 | 143 |
| 3 | 城市农业的持续能力 | 54 | 12 | 白俄罗斯 | 231 |
| 4 | 美国: 合作推广局 | 62 | 13 | 摩尔多瓦共和国 | 232 |
| 5 | 加拿大: 大麦项目 | 63 | 14 | 世界粮食首脑会议: 技术性
背景文件 | 263 |
| 6 | 墨西哥: 农产品销售支持服
务 | 65 | 15 | 中国粮食贸易前景 | 276 |
| 7 | 粮农组织的全球信息和预
警系统 | 71 | 16 | 印度的粮食安全和贸易 | 288 |
| 8 | 与沙漠化作斗争公约 | 79 | 17 | 粮食援助和粮食贸易:
1996年美国农业议案 | 290 |
| 9 | 环境问题 | 106 | 18 | 国际货币基金组织的补偿
和应急贷款办法 | 304 |
| | | | 19 | 风险图的绘制: 评估粮食安
全的新手段 | 321 |

表格

1	居住在城市地区的人口百分比（按区域列出）	46
2	商品出口情况（单位：10 亿非洲金融共同体法郎）	110
3	商品进口情况（单位：10 亿非洲金融共同体法郎）	110
4	主要作物面积、总产、单产的年均变化百分比（1947-1988 年和 1990-1994 年）	147
5	主要农产品进口情况（1993 年）	147
6	发达国家所有谷物（大米）1989-91 年数据及预测对比	272
7	发展中国家所有谷物（大米）1989-91 年数据及预测对比	273
8	发达国家所有谷物产量和总耗费率年增长百分率	274
9	发展中国家所有谷物产量和总耗费率年增长百分率	275

图

1	世界经济产出	34
2	世界产量和世界贸易量	35
3	债务构成情况	36
4	发展中国家区域国内生产总值和农业增值预计增长情况	37
5	总贸易和农产品贸易预计增长情况	39
6	各区域干旱地区沙漠化程度	76
7a	非洲撒哈拉以南地区	98
7b	非洲撒哈拉以南地区	99
8a	亚洲和太平洋	130
8b	亚洲和太平洋	131
9a	拉丁美洲和加勒比海	162
9b	拉丁美洲和加勒比海	163
10a	近东和北非	188
10b	近东和北非	189

- | | | | | | |
|----|--|-----|----|----------------------------------|-----|
| 11 | 1987-2002 年亏额付款与生产灵活性合同付款的比较 | 249 | 14 | 1970-1996 年出口小麦的 1990 年不变价格和名义价格 | 284 |
| 12 | 1986-2002 年出口增长计划支出额——支出额将低于关贸总协定的最高限额 | 252 | 15 | 各区域外债总额占国内生产总值的百分比 | 308 |
| 13 | 发展中国家营养不足状况 | 271 | | | |

致 谢

1996年《粮食和农业状况》是由农业与经济发展分析司的一个小组编写的，组长是F.L.Zegarra，组员有G.E.Rossmiller、J.Skoet和S.Teodosijevic。S.Di Lorenzo和P.Di Santo提供秘书方面的支持；G.Arena、P.L.Lacoacci和O.Onorascenzo提供统计和研究方面的支持。

为“世界情况回顾”编写文稿和背景材料的有L.Naiken和P.Narain（对农业的外部援助）、G.V.Everett（渔业：渔获量处置和贸易）、M.Chipeta和M.Palmieri（林业生产和贸易）、R.Nugent（城市农业：一种不协调的事物？）、B.Huff（信息技术：对农业的意义何在）、N.Messer（沙漠化的威胁）和F.Sandiford（对农业发展的支持服务政策）。粮食短缺和紧急情况、谷物市场情况、粮食援助、国际农产品价格等几节是由商品和贸易司有关各组的工作人员编写的，各组组长是J.Greenfield、P.Fortucci、W.Lamada、A.Rashid和H.Ryan。

为“区域情况回顾”编写文稿和背景材料的有L.Jacobsen（非洲撒哈拉以南地区）、J.Skoet（布基纳法索）、D.H.Brooks（亚洲和太平洋地区）、R.Nugent（巴基斯坦）、J.L.Rhi-Sausi（拉丁美洲和加勒比海地区）、C.F.Jaramillo（哥伦比亚）、M.Ahmad和S.Hafeez（近东和北非地区及巴勒斯坦领土）、J.Budavari（中欧和东欧）、N.Cuffaro（独立国家联合体）、K.Grey（白俄罗斯和摩尔多瓦）和C.E.Young（美国1996年农场法）。

特别章节“粮食安全：宏观经济方面的一些问题”是由F.Sandiford根据D.Culver、K.Farrell和D.Gale Johnson撰写的文稿编写的。

1996年《粮食和农业状况》由J.Shaw编辑，M.Cappucci制图并由M.Criscuolo与C.Ciarlantini排版。封面和插图由Studio Page绘制。

缩 略 语

ADAS

农业发展和咨询服务局

ADB

亚洲开发银行

ADBP

巴基斯坦农业发展银行

AFTA

东盟自由贸易区

AP

安第斯条约

APEC

亚太经济合作组织

ARPs

种植面积缩减计划

ASEAN

东南亚国家联盟

CAB

联邦农业局

CAP

共同农业政策

CBOT

芝加哥谷物交易所

CCC

商品信用公司

CCFF

补偿和应急贷款办法

CEEC

中欧和东欧国家

CEFTA

中欧自由贸易协定

CGIAR

国际农业研究磋商小组

CIRDAP

亚太地区乡村综合发展中心

CIS

独立国家联合体

CPEs

中央计划经济国家

CRP

保护储备计划

CSR

主权共和国共同体

DEIP

乳品出口奖励计划

EAP

紧急援助计划

EBRD

欧洲复兴开发银行

ECLAC

拉丁美洲及加勒比海经济委员会

EEP

出口增长计划

EHDAEs

经济高度依赖农产品出口的国家

ESAF

加强结构调整设施

EU

欧洲联盟

FAIR

联邦农业发展与改革

FAO

联合国粮食及农业组织

FCI

印度粮食公司

FDI

国外直接投资

FY

财政年度

GATT

关税及贸易总协定

GDP

国内生产总值

GIEWS

全球信息和预警系统

GNP

国民生产总值

GPS

地理定位系统

GSP

社会生产总值

GTZ

德国技术合作署

HIPCs

负债沉重的穷国

IBRD

国际复兴开发银行

ICAC

国际棉花咨询委员会

IDA

国际开发协会

IDRC

国际发展研究中心

IEFR

国际应急粮食储备

IFAD

国际农业发展基金会

IFPRI

国际粮食政策研究所

IIASA

国际应用系统分析研究所

ILO

国际劳工组织

IMF

国际货币基金组织

INCD

国际沙漠化问题谈判委员会

ISA

国际食糖协定

ISNAR

国家农业研究国际服务机构

IT

信息技术

LIFDCs

低收入缺粮国

MERCOSUR

南方共同市场

NAFTA

北美自由贸易区

NGOs

非政府组织

NICs

新兴工业国

ODA

官方发展援助

OECD

经济合作与发展组织

OPEC

石油输出国组织

PL

公法

PRO

长期难民救济活动

PT

巴勒斯坦领土

SAARC

南亚区域合作联盟

SCF

拯救儿童基金

SDR

特别提款权

SILICs

严重负债的低收入国家

UEMOA

西非经济和货币联盟

UN

联合国

UNCED

联合国环境与发展大会

UNDP

联合国开发计划署

UNEP

联合国环境规划署

UNFPA

联合国人口活动基金

UNICEF

联合国儿童基金

UNRISD

联合国社会发展研究所

USDA

美国农业部

VAT

增值税

WFP

世界粮食计划署

WTO

世界贸易组织

WWW

全世界网络

注释

表格中使用了下述符号:

- = 无或可忽略不计
- ... = 不详
- 1994/95 = 从一个日历年到下一个
历年度的作物、销售或财
政年度
- 1993-95 = 3个历年度的平均数

统计表中的数字由于取整而可能与相加不符。每年的变化和变化率是从未四舍五入的数字计算出来的。除另有注明外，均使用公制。

符号 \$ 系指美元。

生产指数

粮农组织的指数以 1979-81 年为基准期。生产数据系指初级产品（例如甘蔗和甜菜而不是食糖），并采用国家生产者价格平均数作为加权数。粮食产品的指数不包括烟草、咖啡、茶叶、非食用油籽、动植物纤维和橡胶。这些指数以历年度的生产数据为依据。¹

贸易指数

农产品的贸易指数也是按 1979-81 年基准期计算的。这些指数包括粮农组织《贸易年鉴》所列的全部商品和国家。粮食产品总量的指数包括通常列为“食物”的那些可食用产品。

所有指数均表示当时的出口价值（离岸价格）和进口价值（到岸价格）的变化。所有价值均以美元计算。如果某些国家按离岸价格报道进口价值，则将其调整为到岸价格（成本、保险费、运费）近似值。当保险费和运费的趋势偏离出口商品的单位价值趋势时，这种估计方法会产生偏差。

数量指数和单位价值指数表示国家间进行贸易的产品的数量和数量加权的单位值的价格加权总数变化。加权

¹ 详见粮农组织《1994 年生产年鉴》。

数分别为 1979 - 81 年的平均价格和数量，这是粮农组织目前计算全部指数数列使用的基准参考期。在计算指数的过程中使用了拉斯佩雷斯 (Laspeyres) 公式。²

区域范围

发展中国家包括：非洲撒哈拉以南地区、拉丁美洲和加勒比海、近东和北非³、亚洲和太平洋。⁴

发达国家包括：工业国和经济处于过渡时期的国家。⁵

本刊中所使用的国家和城市名称是准备资料期间当时使用的名称。

² 详见粮农组织《1994年贸易年鉴》。

³ 近东和北非包括：阿富汗、阿尔及利亚、巴林、塞浦路斯、埃及、伊朗、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、土耳其、阿拉伯联合酋长国和也门。

⁴ 亚洲和太平洋还包括亚洲原中央计划经济国家：柬埔寨、中国、朝鲜民主主义人民共和国、蒙古和越南。

⁵ “工业国”包括：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、联合王国和美国。“经济处于过渡时期的国家”包括：阿尔巴尼亚、波斯尼亚-黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、前南斯拉夫马其顿共和国、匈牙利、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南斯拉夫、前苏联各共和国。

第一部分
世界情况回顾



世界情况回顾

I 当前农业形势——事实与数字

1 1995年农作物和畜牧生产情况

- 就全球来说，1995年是农业生产停滞的一年，农作物和畜牧生产总量的增长率估计只有0.2%，而1994年增长2.8%。这种总体上的停滞反映了大多数发达国家和发展中国家区域生产情况欠佳，而处于过渡时期的国家的总体生产水平实际没有变化。
- 1995年全球农业生产最为显著的一大特点是美国农作物和畜产品产量下降8%，特别是美国谷类作物受不利的天气影响而减产二成以上。就其他发达的主要生产国来说，欧洲联盟（欧盟）的农业总产量继续呈现过去几年的下降趋势，尽管（与1994年的-2.3%相比）下降幅度很小（-0.3%）。另一方面，澳大利亚的产量增长12.8%，弥补了1994年的大量减产，而且还有富余。
- 就处于过渡时期的国家来说，1995年标志着它们的经济改革之初开始出现的整个农业生产不断下降的势头已被止住，它们的农业总产量大致保持在1994年的水平上。产生这一结果的主要原因是波兰、罗马尼亚等主要生产国收成增加，波兰从1994年干旱造成的减产中得到了部分恢复。对比之下，俄罗斯联邦、乌克兰、哈萨克斯坦等前苏联一些大的共和国却继续减产。
- 相对于1994年来说，除非洲撒哈拉以南地区之外，1995年发展中国家各区域总的农业生产情况都在恶化。同样，除远东和太平洋地区之外，发展中国家各区域的农作物和畜牧生产增长率均低于人口增长率。

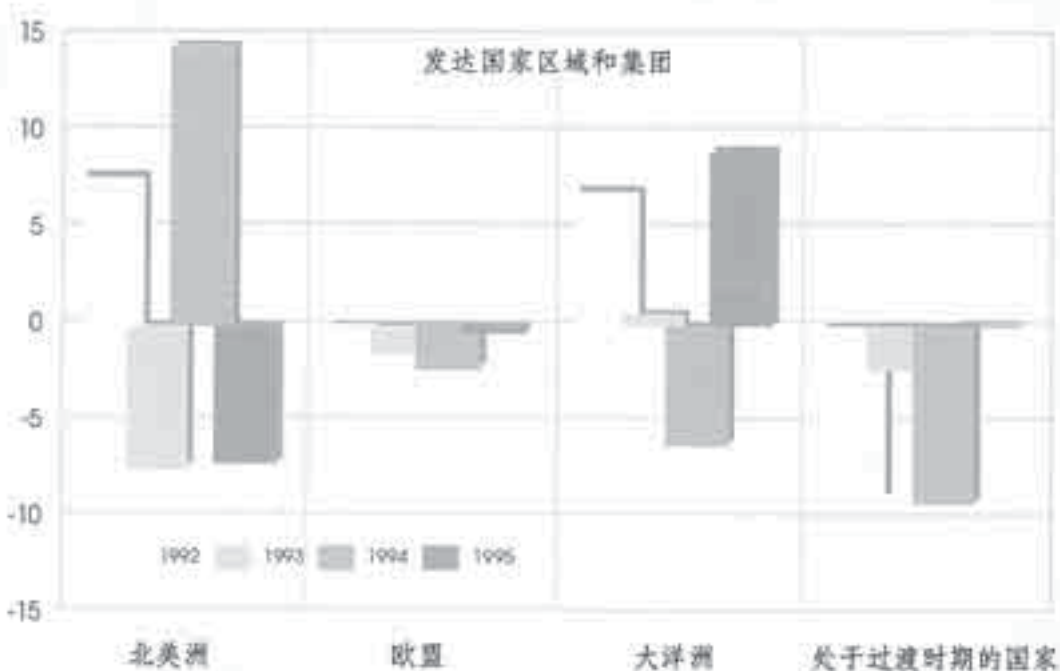
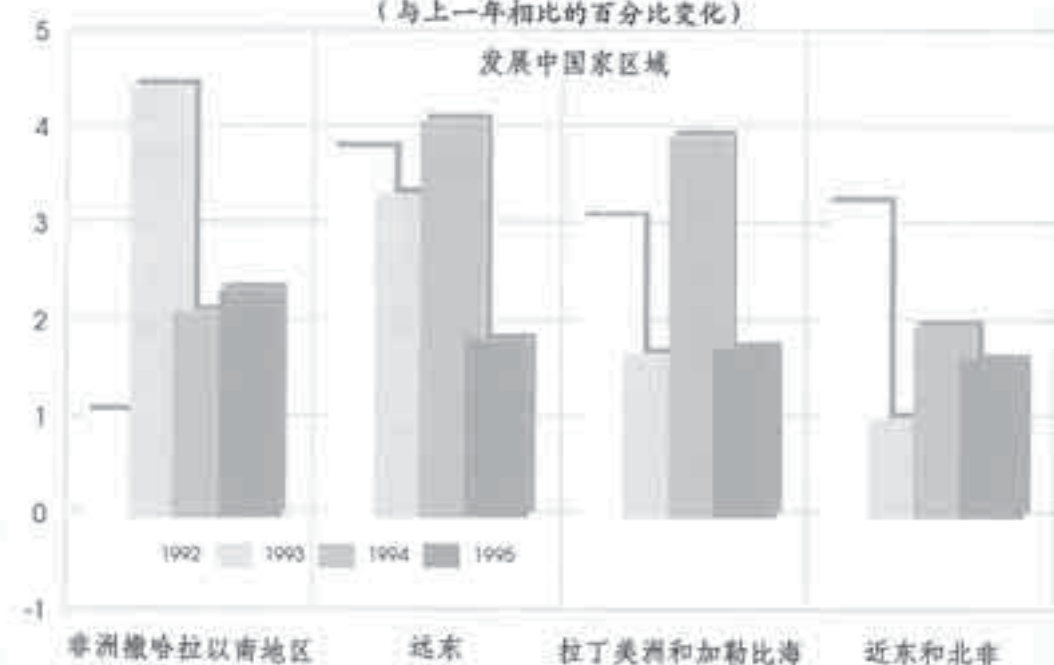
◆ 1995年非洲撒哈拉以南地区农业生产增长2.4%（高于上一年的2.1%），虽仍然大大低于该地区的人口增长率，却是发展中国家各区域中最高的。各国的生产情况千差万别，导致总的增长幅度不大这种状况。一方面，南部非洲严重的干旱形势使博茨瓦纳（-5.5%）、莱索托（-38.8%）、纳米比亚（-7.2%）、赞比亚（-5.0%）、津巴布韦（-17.4%）和南非（-14.4%）的农业产量锐减。另一方面，西部、中部和东部非洲的大多数国家取得了中等速度的增长。农业大幅度增产的国家有莫桑比克（17.2%）、布隆迪（12.8%）、安哥拉（9.4%）、马拉维（6.5%）和乌干达（5.7%）。尼日利亚的农业产量估计仅增长有限的1.3%。

◆ 在远东和太平洋地区，1995年农业生产增长速度明显减慢，下降到1.8%，略高于人口增长率。造成速度减慢的一个主要因素是中国农业生产增长速度锐减，（从1994年的6.2%）锐减至仅1.6%，是1989年以来各年增长幅度最低的。印度农业生产增长率也很低，估计为1%。在其他主要生产国当中，农业大幅度增长的国家有孟加拉国（7.9%）、缅甸（8.8%）、巴基斯坦（6.3%），以及马来西亚、尼泊尔、越南，后面这3个国家的增长幅度略低一些。另一方面，柬埔寨和老挝因遭受洪涝灾害而大量减产。

◆ 拉丁美洲及加勒比海地区的农业生产增长速度也减慢了，从1994年的4.0%下降到1995年的1.8%。造成这种增长速度减慢的主要原因是：墨西哥农业减产4-5%；阿根廷、巴西、厄瓜多尔、秘鲁、委内瑞拉和智利的增产速度减慢（尽管后者的增长势头确实仍然有力）；古巴农业进一步减产，从而继续呈现1992年开始的急剧下降的趋势。中美洲及加勒比海分区域大多数国家的生产情况不佳或表现平平，明显的例外是尼加拉瓜和圭亚那，这两国的增长率大约为5-6%。1995年该区域在农业生产方面表现最佳者是波利维亚、尼加拉瓜、巴拉圭等一些较小的国家。

1992-1995 年农业产量变化情况

(与上一年相比的百分比变化)



来源: 粮农组织

• 在近东和北非，增产速度减慢到 1.7%，连续 3 年大大低于人口增长速度。摩洛哥 1994 年从前一年的严重干旱状况中恢复过来后，1995 年又再次遭受了干旱的袭击，产量估计减少 23%。约旦也减了产，减产幅度为 5%，减产的还有伊拉克、阿拉伯利比亚民众国、沙特阿拉伯和突尼斯，但减产幅度没有那么明显。就积极的方面来说，阿尔及利亚的产量上升 7.5%，从而从连续两年的下降中得到了部分恢复。苏丹也大幅度（8%）增产，埃及、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其则有中等幅度的增产。

2 粮食短缺和紧急情况

- 全世界多达 26 个国家目前正面临着严重的粮食短缺，需要特殊的和（或）紧急的粮食援助。其中一半以上的国家在非洲。
- 虽然在 1994/95 年度非洲撒哈拉以南地区的援粮需要量下降，但是很大一部分仍未得到满足。这主要是因为世界援粮供应紧张而造成的。按目前的估计，1995/96 年度全球援粮装运量下降到 20 年来最低水平。随着世界谷物价格的大幅度上涨，该区域的低收入缺粮国在通过进口粮食解决粮食短缺方面，将面临严重困难。
- 尽管获得一些好收成，东非在整个 1996 年还将继续需要紧急粮食援助。在卢旺达，虽然最近几个月天气条件有利，但是粮食产量仍旧大大低于内战前的水平，估计有 100 万人继续依赖粮食援助。在布隆迪，由于人们无安全感和人口再次被迫迁移，农作物收成前景堪忧。总的来说，在整个 1996 年，大湖地区估计有 240 万难民和被迫流离者将继续需要紧急援助。在苏丹南部，尽管生产情况总的有所好转，但由于内部纷争和无安全感继续阻碍救济活动，粮食方面的困难依然存在。在索马里，由于谷物产量减少和持续缺乏安全感，粮食供应形势预计会恶化，5 月份以来尤其如此，当时库存几乎耗尽。埃塞俄比亚和厄立特里亚的易受害阶层也需要粮食援助——后一个国家的形势预计从粮食库存耗尽的 5、6 月份开始恶化。
- 在西部和中部非洲，利比里亚恢复粮食生产的前景暗淡，该国内乱再起，继续扰乱粮食生产和救济工作。塞拉利昂的粮食生产也因无安全感和内部冲突而继续受到制约。在该分区域的其他地方，虽然布基纳法索、乍得、马里和尼日尔一些传统的缺粮地区局部粮食供应困难仍然存在，但粮食供应形势总的来说是稳定的。
- 在南部非洲，虽然许多国家丰收在望，但是产量中的很大一部分将需要用未补充因去年严重减产而减少的库存。安哥拉的粮食供应形势尽管已经恢复，但仍旧特别紧张，因为国内生产的粮食预计还达不到本国粮食需要量的一半，而且国内有许多本国的被迫流离者。在赞比亚，形势也很紧张，库存量降到很低的水平，而商业

进口又因价格高、运输困难和家庭购买力低而受到限制。商业进口费用高也将导致莱索托、马拉维和莫桑比克粮食供应困难。

- 在世界其他地方，阿富汗国内粮食生产仍然受到制约，因为投入不足，基础设施遭到破坏，依然存在的不安全感继续迫使人们流离失所；这些被迫流离者连同赤贫者和遣返回国者一起，在今后数月中仍需要国际援助。在伊拉克，粮食和营养状况进一步恶化，形势危急，造成这种局面的主要原因是政府在为进口粮食筹措资金方面遇到困难。补贴的配给口粮提供的热能还不到人们所需热能的一半，而且质量差，缺少动物蛋白质和微量营养元素。最近在黎巴嫩南部发生冲突之后，联合国已经发出呼吁，为该国的2万个家庭提供3个月的紧急救济和人道主义援助。

- 在朝鲜民主主义人民共和国，1995年遭受严重洪涝灾害之后，库存量下降到很低水平，政府又无力从商业渠道进口粮食，致使形势危急，如果要在10月份下一个收获期之前避免饥荒，则需要较大的国际援助。在蒙古，投入不足和经济困难继续制约粮食生产和商业进口，导致粮食供应形势紧张，最近广泛发生的火灾可能使紧张的形势恶化。在老挝，1995年洪水导致稻谷收成锐减，造成粮食严重短缺，几个省需要紧急援助。

- 在海地，虽然粮食供应形势正在好转，但是商业进口仍旧受到限制，而且继续需要国际援助来满足国内的需要。

- 在波斯尼亚-黑塞哥维那，1995年11月达成的和平协议使商业活动得到改善并得以进入那些需要粮食援助的地区，虽然自那时以来粮食供应形势得到缓和，但是大约有190万难民和战祸殃及的人1996年仍需要紧急粮食援助。

- 在亚美尼亚，由于贸易量和捐助者提供的援助增加，粮食供应形势继续好转。然而，一部分人严重缺钱而买不起粮食，他们与难民和国内被迫流离者一起继续需要援助。在阿塞拜疆和格鲁吉亚，虽然1996年的粮食产量预计有所回升，但由于经济问题和进口量减少，粮食供应形势仍然困难。

- 在塔吉克斯坦，粮食供应形势极其严峻，那些风险最大的人群如果没有国际援助则要受到饥荒的威胁。

图 2

需要特殊援助的粮食供应短缺情况*



来源：粮农组织，全球信息和预警系统，1996年6月

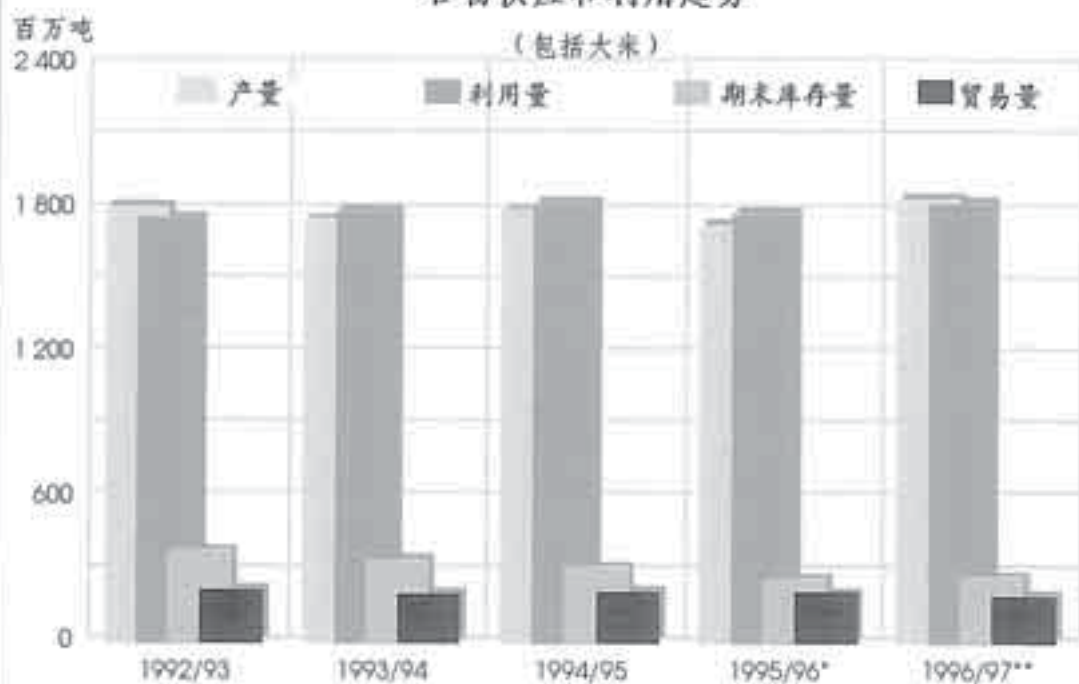
*本销售年度

3 当前谷物供应、利用和库存情况

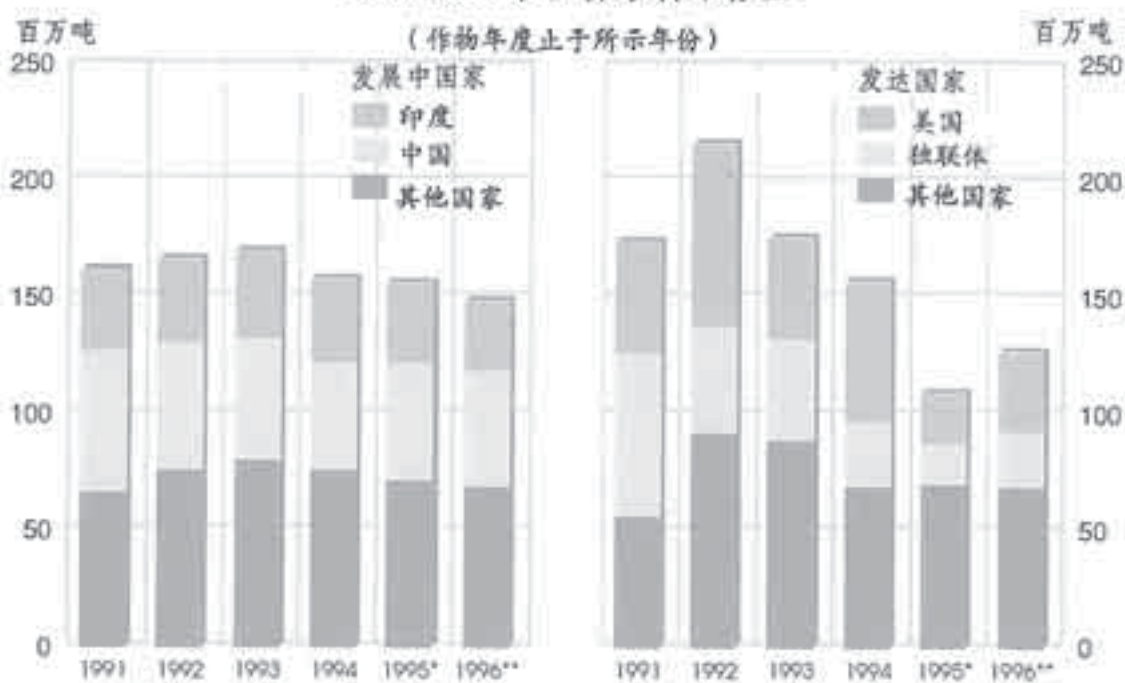
- 1995 年世界谷物产量估计为 19.04 亿吨，比 1994 年低 3% 左右，大大低于趋势产量。产量下降是因为粗粮产量特别是美国和独联体的粗粮产量锐减，绰绰有余地抵消了小麦和稻谷的增产量。世界小麦产量从上一年度的减产中增加了 4%，这主要是因为澳大利亚的产量从 1994 年旱灾造成的减产中有力回升，而且亚洲和欧洲几个国家的收成高于正常年份。1995 年稻谷产量也增加了近 4%，达到了创记录的水平。
- 1996 年结束的作物年度的全球谷物库存量预计连续第三年下降，下降到 2.6 亿吨，比期初库存量减少 16%，是 1981 年以来的最低量。这一谷物库存总量仅为 1996 - 97 年度趋势利用量的 14-15%，大大低于粮农组织秘书处认为保障世界粮食安全所需的 17-18% 的最低安全库存量。减少的库存量将大多是粗粮，但小麦和稻谷结转库存量预计也会下降到低于已经减少的期初库存量。
- 1996 年的初期前景表明，世界谷物产量将回升到 20.15 亿吨。小麦产量预计为 5.71 亿吨左右，比 1995 年上升 4.4%，在过去两年产量低于趋势水平之后又将回到趋势水平。作为对全世界供应紧张和国际小麦价格看涨的反应，预计大多数区域的小麦收成增加。1996 年世界粗粮产量预计比去年大大减少的收成增加 10.5%，增至 8.83 亿吨。这一产量虽然高于趋势水平，但仍然略低于 1994 年创记录的水平。产量回升的绝大部分预计来自发达国家特别是北美发达国家，但是非洲和独联体的粗粮收成预计也将明显增加。就稻谷而言，假设生产条件依然和 1995 年一样好，那么 1996 年稻谷产量可能在 5.6 亿吨左右，与上一年几乎保持不变。

图 3

谷物供应和利用趋势



1990-1995 年谷物结转库存量



来源: 粮农组织

*估计数

**预报数

- 如果当前的预测成为现实，那么谷物产量将足以满足 1996 - 97 年度的预期消费需要量。然而，1996 - 97 年度的供求状况仍将保持大致平衡，因为预计的增产将只能有限地补充本年度锐减的谷物储备库存。因此，即使假设生长季节正常，当前的迹象表明，全球粮食安全形势仍将不稳，谷物储备量至少又一年低于最低安全水平。

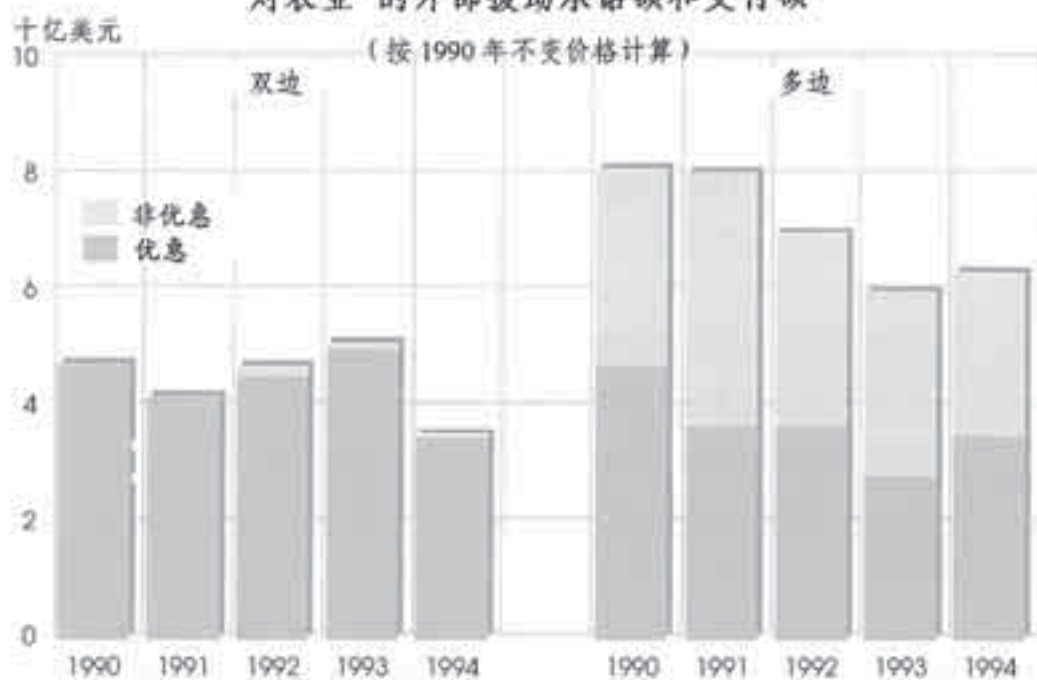
4 对农业的外部援助

- 1994年（数据完整的最近的一年），农业外部援助量的下降趋势仍在继续。对农业的总承诺额按1990年不变价格计算，估计下降到98.98亿美元，比上一年的水平低11%，比1990年记录到的128.81亿美元的水平低23%之多。与此同时，对农业的外部援助在发展资金的筹措供应总量中所占的比例从1990年的13%下降到最近几年的10%左右。
- 1994年对农业的承诺额明显减少是因为双边承诺额实际缩减30%，减少到仅为35.5亿美元。1994年多边承诺额实际增长5%，增加到63.48亿美元，仅抵消了这一缩减额的一部分。尽管如此，1994年对农业的多边承诺总额仍然大大低于1993年以前的水平。
- 虽然优惠承诺额在对农业的总承诺额中所占的比例从1990年至1994年仍然大致保持在近70%的水平上，但是这一时期的赠款比例明显下降。其实，赠款总额从1990年的52.4亿美元下降到1994年仅为16.75亿美元的估计数。这种消极趋势既影响双边赠款也影响多边赠款。
- 主要多边捐助者大多为1994年农业多边承诺额的增加做出了贡献，各区域开发银行的承诺额从1993年的14.09亿美元增加到1994年的17.71亿美元，国际农业发展基金会的承诺额从2.34亿美元增加到3.96亿美元，世界银行的承诺额从33.43亿美元增加到34.88亿美元。联合国开发计划署、粮农组织和国际农业研究磋商小组三家的承诺额合在一起有少量的增加，从6.27亿美元增加到6.48亿美元。另一方面，石油输出国组织（欧佩克）的多边援助额却从1.66亿美元锐减到4500万美元。
- 然而，对于各区域开发银行、世界银行以及联合国开发计划署/粮农组织/国际农业研究磋商小组来说，1994年农业承诺额的增加估计比前几年锐减的数额仅有部分回升。对所有这些机构来说，1994年的承诺额仍然低于1993年的水平，而且大大低于1990年的水平。只有国际农业发展基金1994年承诺额的锐增才使其承诺额高于1990年的水平。

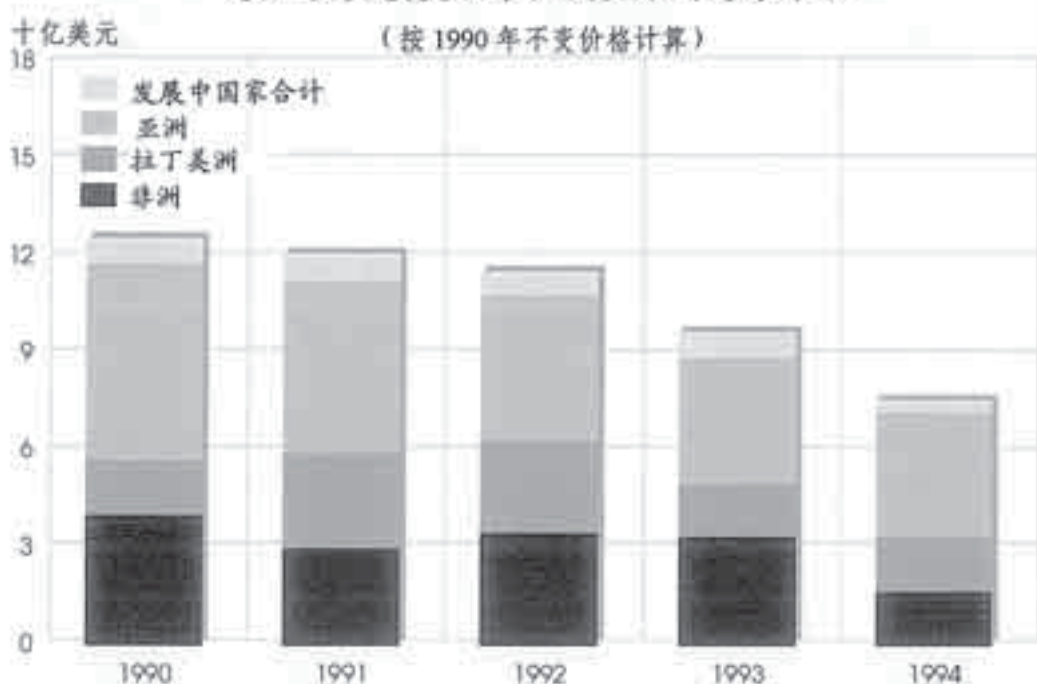
- 就援助流量的区域分布情况而论，1990-93 年期间对亚洲国家的承诺额下降的幅度比其他区域更为急剧。1994 年，前苏联的加盟共和国首次成为接受大量农业援助的受援国，对它们的承诺额初步估计为 1.1 亿美元。
- 1995 年的数据仍然不完全，仅包括多边来源的农业外部援助承诺额。世界银行 1995 年的年度报告指出，世行对农业的承诺额减少了 32%，而其总承诺额却增加了 8%。同样，亚洲开发银行的贷款报告书也表明它对农业的承诺额减少 19%。

图 4

对农业*的外部援助承诺额和支付额



按主要受援发展中区域显示的总承诺额



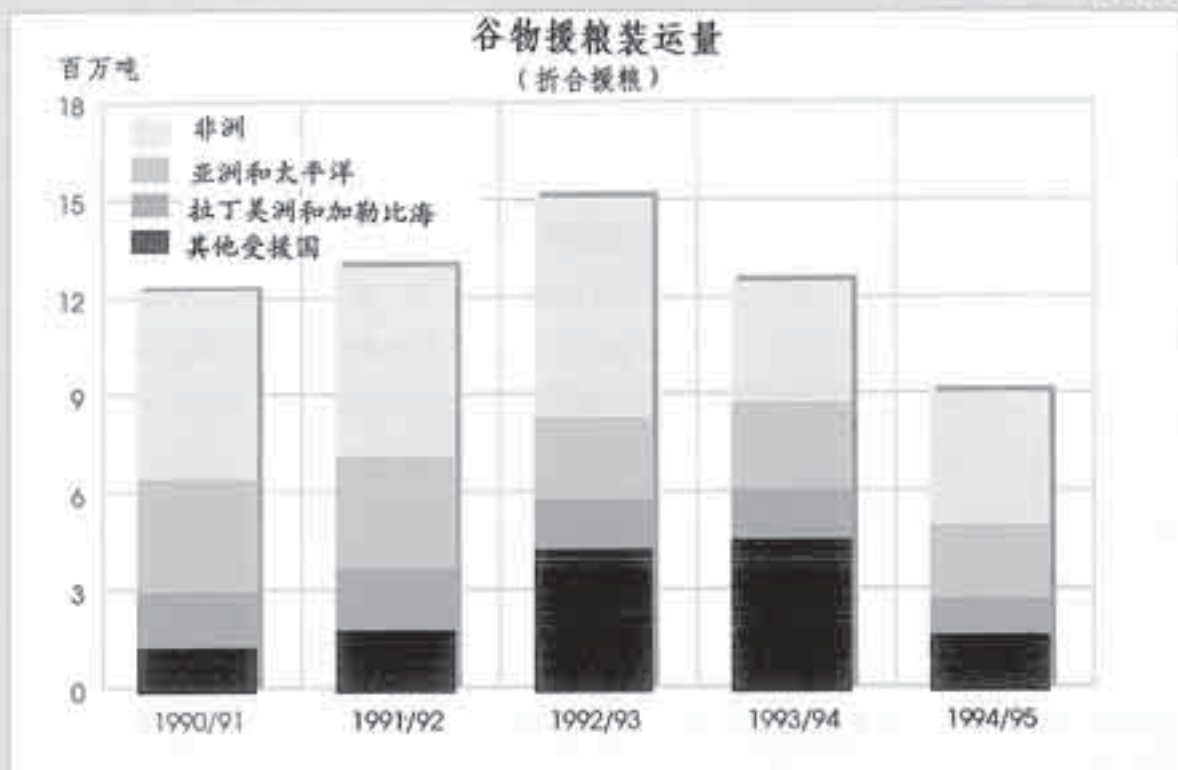
来源: 粮农组织和经合发组织

*广义

5 1995/96 年度粮食援助流量

- 1995/96 年度（7月至6月）谷物粮援总装运量估计为 760 万吨，而 1994/95 年度为 920 万吨，1993/94 年度为 1260 万吨，1992/93 年度为 1520 万吨。
- 低收入缺粮国预计将接收 650 万吨左右，即谷物粮援总量的 85%，这与它们上一个年度接收援粮的比例相似。按这一水平计算，向低收入缺粮国援助的谷物装运量将占 1995/96 年度预测的谷物总进口量（包括商业采购量）的 8% 左右，比 1994/95 年度的 11% 和 1993/94 年度的 13% 大幅度下降。在低收入缺粮国当中，非洲撒哈拉以南地区的那些国家继续是最大的粮食援助接受国，占总量的 30% 以上。
- 截止到 1996 年 3 月，对 1995 年国际应急粮食储备的捐助额已达到 92.2 万吨谷物和 24.5 万吨非谷物食品，而对 1995 年世界粮食计划署的长期难民救济活动的捐助额合计约 50.4 万吨谷物和 6.1 万吨其他食品。9 个捐助国对 1996 年国际应急粮食储备的认捐总额达 28 万吨食品，与去年同期的认捐额不相上下。除了对国际应急粮食储备捐助外，还对 1996 年的长期难民救济活动认捐了大约 22.5 万吨食品。
- 到 1996 年 3 月，对上两个年度即 1993 - 94 两年度世界粮食计划署正常资金的认捐额达 10.01 亿美元，占 15 亿美元指标的近 67%。在认捐总额中，大约 6.51 亿美元是食品，3.5 亿美元是现金。截止 12 月份，1995 - 96 两年度的认捐总额达到 6.49 亿美元，约占 15 亿美元指标的 43%。在认捐总额中，估计 4.26 亿美元是食品，2.23 亿美元是现金。

图 5



来源：粮农组织

注：各年度均指7月至6月的12个月

6 国际农产品价格

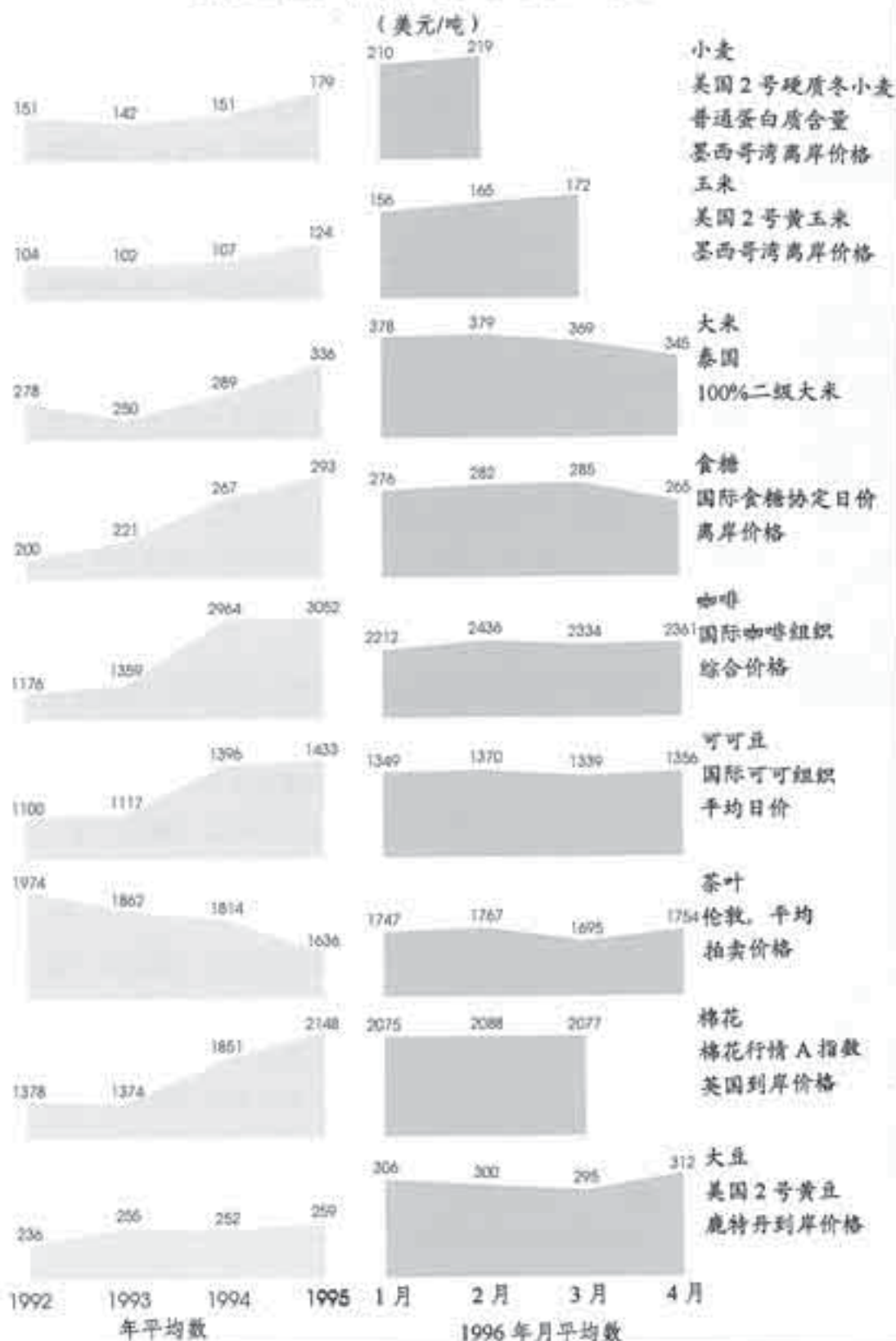
- 由于产量不足、库存量低和出口需求比较强劲，1995/96年度粮食价格上涨到创记录的水平。到1996年5月下旬，国际小麦价格与4月份创记录的价格相比略有回落，但仍然高达每吨100美元——比一年前的同期价格高60%。由于玉米还要再过数月才大量收获，对玉米特别是对美国玉米继续强劲的需求促使价格上涨。到5月下旬，国际玉米价格每吨接近95美元——比去年的价格高80%。
- 与上一年的下半年达到的很高水平相比，1996年头5个月国际大米价格相对疲软，价格下跌主要是因为孟加拉国、中国、印度尼西亚这3国产量回升，需求量减少。在不同类型的大米中，质量较低的大米价格下跌的幅度最大。对比之下，质量较高的大米价格较有回弹力，今年第一季度中国专门为春节采购了大米，使这类大米的价格得到了保持，后来美国大米出口价格因预计1996年美国稻谷种植面积减少而上涨，进而又使这类大米的价格得到保持。
- 1994年6月开始的动植物油价格的上漲已于1994/95年度下半年停止，随着期末库存量看升和1995/96年度作物收成看好，一些植物油的价格开始下跌。在1995/96年度上半年，由于期初库存量充足，加之人们预料总供应量将再次超过总消耗量，大多数动植物油的国际价格进一步下降。然而豆油价格在这年度的下半年却上涨了，因为供应量减少，而且粮食价格猛涨使粮食与大豆争地。在整个1994/95年度，油渣粉价格仍然比1993/94年度记载的平均数低6%左右，这是因为供应继续充足，加之前苏联和东欧国家牲畜存栏数继续减少。1995/96年度，大豆、油菜籽和向日葵等油渣粉的价格猛涨，驱使涨价的原因是油渣粉供应总量减少。对畜产品持续需求和油渣粉对粮食的价格比率比较有利。

- ◆ 始于 1994 年的世界食糖价格的上涨于 1995 年第一季度达到 5 年中的最高点。国际食糖协定的每日价格在 1 月份达到每磅（合 0.45 公斤）15.45 美分的峰值。预测的 1995/96 年度生产大量过剩致使价格在 8 月和 9 月份猛跌。然而，从 10 月份到 1996 年 3 月，价格略有回升。支撑这种局面的主要原因是欧洲联盟的优质白糖货源不足，且几个甘蔗生产国的出口推迟。自 1996 年 4 月以来，价格大幅度下跌，5 月的第一周跌到每磅 10.50 美分的两年中的最低点，其原因是更为大量的可出口食糖进入了市场。
- ◆ 世界咖啡价格 1994 年上涨，并在 1995 年 5 月以前保持在高价位上。然而，由于哥伦比亚、墨西哥和乌干达的充足供应抵消了巴西的减产，价格从 1995 年 6 月开始呈下降趋势，并在该年其余各月持续下去。1996 年头 4 个月的价格平均每吨 2336 美元，比去年 4 月的最高水平低 1/3 以上。
- ◆ 可可价格在 1995 年大幅度上涨之后，保持在 6 年中的最高水平上。高价位反映了世界供应形势紧张，而供应紧张是由巴西产量不断减少而造成的。虽然 1995 年科特迪瓦和加纳的产量增加，但是价格继续上涨，1996 年 4 月达到最高水平，其原因是需求仍然强劲，且供应依然紧张。
- ◆ 1995 年世界茶叶价格由于一些主产国产量创记录且进口需求疲软而进一步下跌。在跌到 1995 年 7 月的历史最低点（20 年中的最低点）之后，1996 年头 4 个月价格大幅度回升到每吨 1745 美元。然而，世界茶叶价格在短期内因进口需求疲软而继续趋降。

- 基于 1996 年 3 月棉花行情 A 指数的世界棉花价格大约比 1995 年的平均价格每磅低 6.5 美分，大大低于 1995 年第一季度达到的价格峰值。国际棉花咨询委员会估计 1995/96 年度的世界产量增加 1.8%，增加到 1900 万吨，消费量预计增加 2% 左右。1995/96 年度（8 月/7 月）末，全球库存量估计为 811 万吨，比上年度增加 2%，1995/96 年度世界进口量预计比 1994/95 年度进口量减少近 50 万吨，1996/97 年度预计再减少 30 万吨，中国继续在世界棉花贸易中扮演主角，国际棉花咨询委员会预测：总的来说，产量的增加预计超过消费需要量，从而使库存量上升，但就中期来看，单产摇摆不定，病虫害问题，加上与之竞争的作物特别是谷物的价格因素，等等，都将影响到产量。

图示 6

1992-1996 年部分农产品的出口价格



来源: 粮农组织

7 渔业：渔获量处置和贸易

- ◆ 1994 年世界鱼类和贝壳类的捕捞量和养殖量达到创记录的 1.096 亿吨。与 1993 年 1.023 亿吨渔获量相比，1994 年的产量增加 730 万吨，增长 7.2% 左右，创造了记录。用于生产鱼粉和鱼油的鱼估计 1994 年达 3350 万吨，是历来用于非食用目的的最高数量，比 1993 年 2930 万吨的数字增长 18 %。用于人类消费的数量也有增加，从 1993 年的 7290 万吨增加到 1994 年的约 7480 万吨，结果是人均供应量略有增加。
- ◆ 在增加的产量中，海洋产量占 540 万吨，内陆水域产量占其余的 190 万吨。海洋水域的增产几乎全部来自捕捞产量的提高，增产的 490 万吨主要归因于秘鲁和智利在东南太平洋增加了秘鲁鳀渔获量，同时海水养殖量增加 45 万吨。相比之下，内陆水域的增产主要是水产养殖的结果，水产养殖业的增产为 170 万吨，而内陆捕捞业的增产仅为 25 万吨，内陆水域渔业产量的增加几乎全部来自亚洲。
- ◆ 海洋捕捞业的增产是秘鲁鳀渔获量增加的结果，而这种鱼的资源量则随厄尔尼诺洋流的状况而起伏不定。这一增产与粮农组织的断言一点也不矛盾，即：被捕捞的多数种类现已充分或过度捕捞，就长期来看，增加捕捞业总产的潜力极为有限。1995 年的初步数字表明，总产量与 1994 年的水平差不多，其中养殖产量增加，捕捞产量减少。
- ◆ 最近的分析表明，渔获量处于下降阶段的各大群体所占的比重在过去几十年中稳步增加。为稳定生物量和提高经济效益，现在比以往任何时候都更加迫切地需要有效的管理。为了作出由此所需的艰难决定，成员国将不得不为评估和管理渔业资源而搞好基础设施建设，并使其管理能力达到《粮农组织渔业行为守则》和最近通过的其他国际文书中规定的要求。

◆ 最近发展中国家的产量增加而发达国家的产量减少这一趋势 1994 年仍在继续，在包括前苏联各加盟共和国和东欧在内的处于过渡时期的国家，减产尤为突出。低收入缺粮国的产量继续呈迅速增长的格局，自 1988 年以来，年增长率平均为 6.9%。然而，这一数字给人造成假象，因为增长主要发生在产量最高的一些低收入缺粮国，如中国（1988-94 年平均为 12%）、印度（6%）、印度尼西亚（6%）、菲律宾（2%）、孟加拉国（5%）、摩洛哥（5%）。

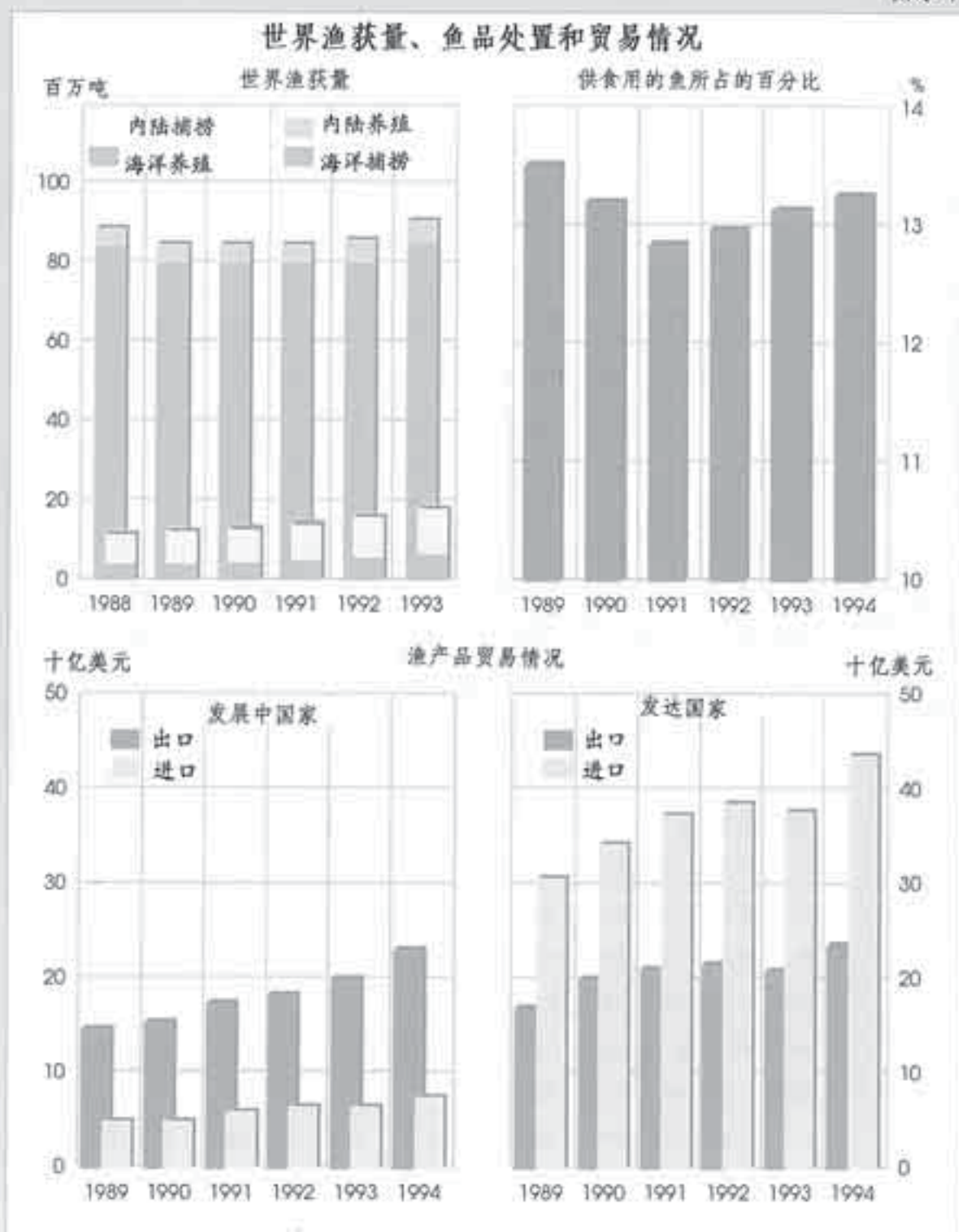
◆ 中国自 1989 年以来成为产量最高的国家，据报道，中国 1994 年的产量达到创记录的 2070 万吨，在增加的 320 万吨产量中，100 多万吨可归因于 5 种鲤科鱼的养殖产量，其余的可归因于许多养殖品种（主要在内陆水域）和一些野生种（主要在海洋水域），如细尾带鱼、鲹科鱼和（值得注意的是）马面鲀，这些鱼在 1988 年和 1993 年之间明显减少。日本鳗的产量首次减少，一改从 1990 年这项渔业的兴起至 1993 年达到 56 万吨最高峰时呈现的迅速增长的趋势。

◆ 在 1984-94 年这 10 年中，世界水产养殖总产量平均增长率为 9.4%，而畜牧业的肉类产量增长 2.6%，渔业捕捞总量增长 1.7%。在 1984 年和 1994 年之间，发展中国家水产养殖产量的增长速度比发达国家要快得多；1984 年以来，发展中国家的总产量（以吨为单位）增加 188.7%，而发达国家为 24.6%。1994 年发展中国家和低收入缺粮国在生产中继续占主导地位，分别占总产量的 86% 和 75%。

◆ 1994 年世界水产养殖产量总计为 2550 万吨（占世界渔业总上岸量的 21.7%），价值 398 亿美元，而 1984 年为 1040 万吨和 131 亿美元。按重量计算，1994 年的产量组成是鱼类占 51.2%，水生植物占 27.1%，软体类动物占 17.2%，甲壳类动物占 4.2%，其他占 0.3%。

- ◆ 目前，低收入缺粮国的鱼类养殖产量大多基于内陆村社价值低的草食性和（或）杂食性淡水鱼的养殖，采用的是半精养或粗养方法，因此使用的生产投入物的水平不高甚至很低，他们靠这些养殖方法生产出大量的人们买得起的食用鱼供投放国内市场和家庭消费，与此适成对照，发达国家鱼类产量的60%左右是基于精养条件下价值高的肉食性鱼类的单养。
- ◆ 在1993年和1994年之间，国际渔产品贸易额增加了14%左右，出口总值增至470亿美元，发展中国家所占的比例日益增大，现在与发达国家所占的比例几乎相等。1994年发展中国家的贸易顺差为155亿美元，发达国家的贸易逆差为200亿美元，分别比1993年增加了15%和20%。总额的增加是因为大多数食用产品的出口量增加和单位价值的提高；后者彻底改变了1993年出现的单位价值的下降趋势。
- ◆ 1994年泰国连续第二年成为世界上的主要鱼品出口国，出口额达42亿美元，比1993年增加23%。日本保持了它的最大进口国的地位，1994年进口值为161亿美元，占世界鱼品进口值的31%。

图 7



来源: 粮农组织。

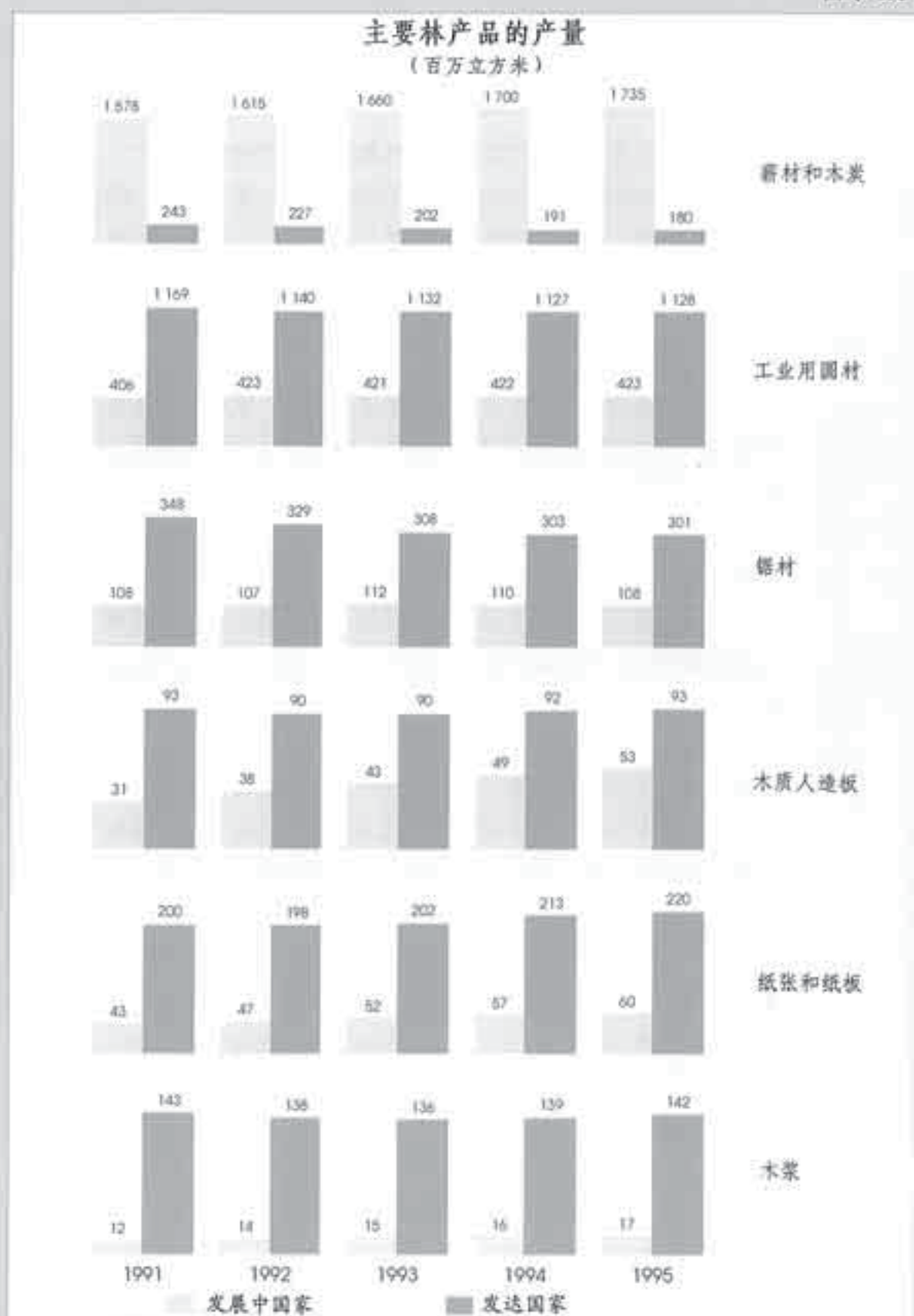
8 林业生产和贸易

◆ 1995年林产品市场最重要的特点是，国际市场纸浆、纸张价格有力上涨，1995年10月达到了最高点。当月，造纸业的基准产品——北方漂白软材牛皮纸纸浆的报价为每吨1000美元，比1994年同期的价格高50%。此后，由于对纸张的需求减弱，且新增加了纸浆生产能力，木浆和纸张（后者程度轻一些）的价格迅速下跌，到1996年2月，纸浆的价格下跌到比最高点低30%左右，尽管为减少供应量而削减了产量，但仍无济于事。1995年大部分时间里流行的高价位提高了贸易值，特别是发达国家的贸易值，因为它们占据了这两种产品出口额的绝大部分。这样一来，虽然林产品的总贸易值估计增加了8%，但是纸浆和纸张的总贸易值却上升了大约15%。

◆ 世界圆材产量1995年大约达到347万立方米，比1994年高1%左右。这种小幅度的增长在很大程度上是因为需求驱使薪材增产而造成的，而薪材又是许多发展中国家的主要能源。另一方面，世界工业用圆材产量仍然保持在155万立方米的低水平上，大大低于1990年的产量。造成这种状况的主要原因是俄罗斯联邦的产量继续失常，该国的工业用圆材采伐量估计又下降了15%，这种下降也是作为对工业国建筑业活动疲弱的反应，而工业国是机械木材产品的主要市场；例如，美国新的房屋建筑量减少了9%，日本和欧洲一些国家出现了类似的下降。此外，针对日益重视的环境问题，对北美西海岸和亚洲主要热带国家公共森林的采伐作了限制，从而继续影响原木的供应。1995年非洲一些国家，如科特迪瓦和加蓬，也开始着手对木材采运和出口进行严格的限制。

◆ 制浆木材和碎料在圆材产品当中算是例外，1995年出现了明显的增长，以适应行情看涨的木浆制造业的需要，该产业在1995年的大部分时间里对制浆木材和碎料的消费量增加且原料价格上涨。很值得注意的是前苏联各国向斯塔的纳维亚地区出口的制浆木材、智利出口の木片（体积增长35%）和总的木片贸易的增长。

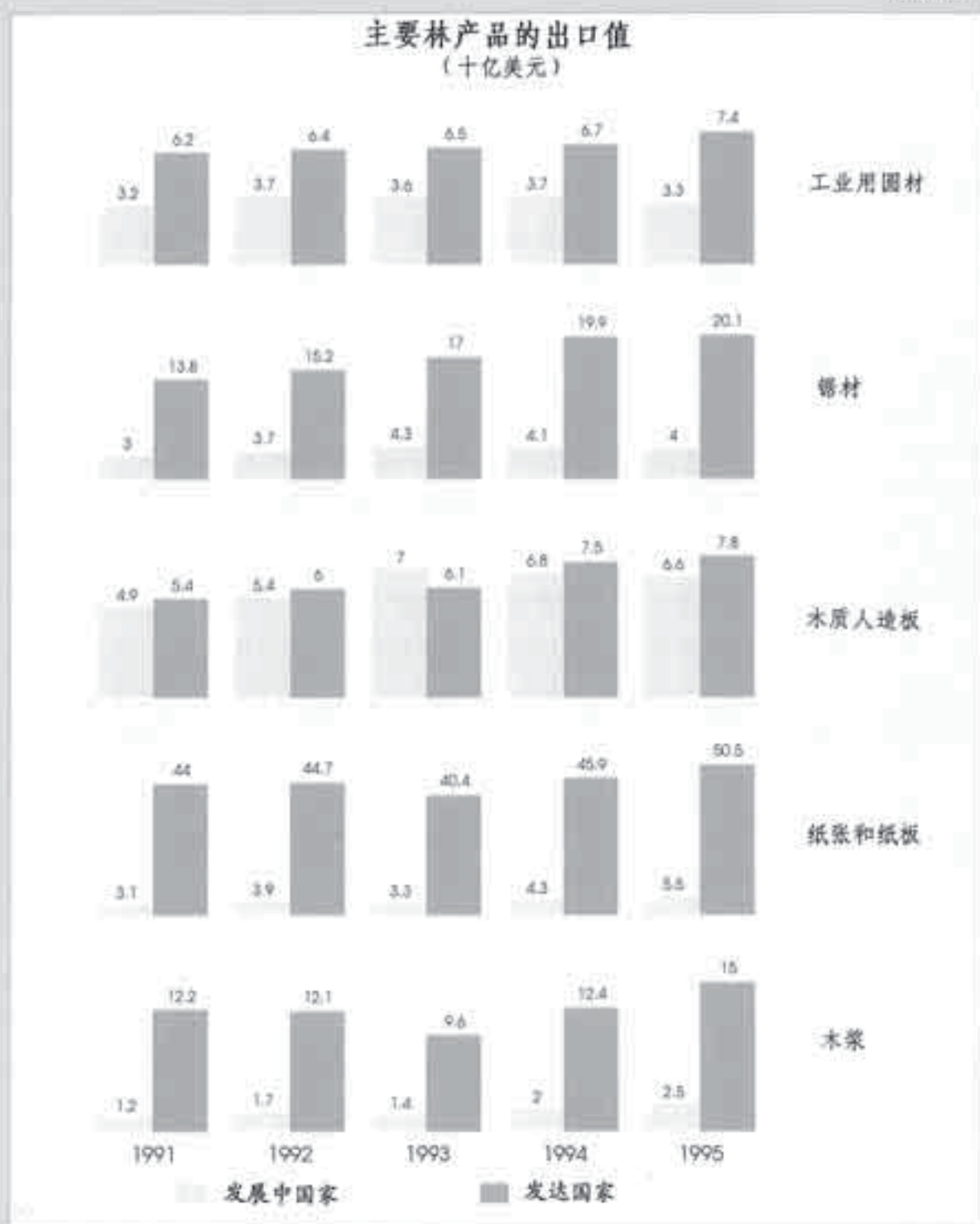
图 8A



来源：粮农组织

- 1995 年世界锯材产量继续呈现其长期下降的趋势，产量大约为 4.09 亿立方米，比 1990 年的产量低 20% 左右，造成产量不断下降的部分原因是前苏联特别是俄罗斯联邦的产量不断下降，欧洲和北美主要生产国的针叶树锯材产量普遍保持了上一年的水平，导致欧洲在 1995 年下半年供过于求，库存积压，进而使价格趋降，加拿大的针叶树锯材出口量进一步增长，增幅为 4%，主要向美国出口，加拿大和美国于 1996 年签署了一项贸易协定，以便使加拿大向美国出口的年贸易值约为 70 亿美元的针叶树锯材减少 10%。
- 由于建筑物整修和重建方面的需求量增大，温带非针叶树锯材的产量比 1994 年的水平略有增加，这种产品在主要消费市场上开始大量取代进口的热带锯材。
- 1995 年热带锯材产量看来略有下降，因为几个热带生产国对木材采运和出口采取限制措施，1995 年热带锯材贸易额进一步下降，其原因是亚洲主要生产国继续有意地减少出口量并转向增值较高的出口加工产品。
- 1995 年世界木质人造板产量继续呈上升趋势，估计达到了 1.46 亿立方米，大约比 1994 年的水平高 3%，对新增生产能力特别是中密度纤维板和定向束状板的生产能力进行大量投资是这一年的明显特征，这两种板料正在部分地取代胶合板、碎料板等其他传统板料，尽管人们对扩大中密度纤维板和定向束状板的生产能力是否符合将来的需求还存在疑虑，但对这种板料新增生产能力的投资仍在继续，由于国际市场需求疲软，胶合板总产量仅略有增加，尽管如此，马来西亚的热带胶合板出口量却明显上升（增长 30%），这大概是以抵消印度尼西亚的出口量为代价的，因为印尼的出口量略有减少，加拿大的定向束状板出口量明显增加。

图 8B



来源: 粮农组织

◆ 世界纸张和纸板产量 1995 年估计达到 2.8 亿吨，增长 4%，继续呈 1982 年开始的上升趋势，西欧和亚洲一些主要生产国出现了强有力的增长，北美和斯堪的纳维亚地区的增长率则比较有限。印刷和书写用纸的需求量尤其经久不衰，价格猛涨。例如，无涂料非木质纸的价格 1995 年 8 月比上一年高 32%，然而，在 1995 年后期，纸张需求量减少，亚洲更是如此，从而导致库存积压（尽管削减了产量），价格迅速下跌。1995 年头 9 个月的贸易量一直保持在高水平上，但是随后除新闻纸外，贸易量均明显下降。

◆ 1995 年世界木浆产量估计达到 1.59 亿吨，大约比 1994 年的高水平还要高 3%。制浆业的生产情况紧紧跟随造纸业的生产情况。在头 9 个月，世界木浆需求量很大，库存量低，开工率很高。结果，价格猛涨到比 1994 年高 50% 左右。这样的发展还使得制浆木材采伐量增加，制浆木材和木片的贸易量上升，制浆木材和包括回收纸在内的其他投入物的价格上涨。10 月份以后，纸张需求量下降，纸张库存积压，生产者的木浆存货也随之上升，价格迅速下跌，许多工厂宣布暂时关闭停产以减少存货。1996 年 2 月，木浆价格比上一个最高点低 30% 左右。1995 年大部分时间里曾有力增长的贸易额随着纸浆、纸张需求量的直线下降而锐减。

世界情况回顾

II 总的经济环境与农业

世界经济环境

据国际货币基金组织¹统计，1995年世界经济产出增长3.5%，比上一年的3.7%有所下降，略低于长期趋势。1995年的增长率是下列因素的结果：

- ◆ 工业国家增长缓慢，增长率为2%。所有工业大国的增长率均低于1994年，但日本和意大利例外，日本的经济活动在1995年后期开始加速。欧洲的经济状况和前景恶化，反映出消费者和企业界信心不足，整顿财政和减少失业仍然是主要挑战；
- ◆ 发展中国家增长有力，增长率为5.9%。1995年连续第四年产出增长近6%，特别是生气勃勃的亚洲国家的经济高速增长促成了这一局面。非洲和近东地区的增长率大大高于1994年，但是拉丁美洲及加勒比海区域的增长速度却明显减慢（见发展中国家区域情况回顾）；
- ◆ 中欧和东欧处于过渡时期的国家（不包括白俄罗斯和乌克兰）继1994年经济突然好转之后保持了增长势头，然而，其他处于过渡时期的国家的经济继续衰退，尽管俄罗斯联邦和亚洲一些独联体共和国的产出在1995年看来已降至最低点并即将复苏。

预计1996年工业国家的经济继续缓慢增长，美国和欧洲的速度将减慢，但日本回升幅度将加大。对比之下，发展中国家的增长速度预计会加快到6.3%左右；之所以会出现这样的结果，主要是因为拉丁美洲及加勒比海区域的经济将大幅度增长，

¹除非另有说明，本节中的经济估计数和预测数均出自国际货币基金组织1996年公布的数字。《世界经济展望-1996》，华盛顿。

而且非洲经济产出的增长进一步加快。俄罗斯联邦、外高加索地区和中亚的经济预计明显好转，这些国家的经济经过数年严重衰退之后可望增长 2% 左右。

当前经济环境的其他主要特点是：工业国家通货膨胀率已经处在低水平上且对此压力减小了，发展中国家价格上涨的幅度则大大减少了；世界贸易迅速增长，这是因为市场自由化取得了进展，发展中国家区域特别是亚洲、拉丁美洲及加勒比海区域内贸易活跃；工业大国面对无力的增长和低通货膨胀率而普遍降低利率——尽管欧洲的利率仍然高于北美和日本的利率。这些特点为农业生产、农产品贸易和粮食安全创造了普遍有利的环境。

经济前景及对农业的含义

发展中国家的经济和农业前景将受下列因素的影响：

- ◆ 在今后几年，国际经济环境可望更加稳定，工业国家的经济将以中等速度稳定增长，通货膨胀率低，贸易体制日益开放，金融一体化程度提高，这些特点对发展中国家的经济增长和贸易前景来说是个好兆头。
- ◆ 工业国家长期保持低通货膨胀率和继续整顿财政的前景可望促使利率降低，这对发展中国家具有很大的意义，因为它将影响到工业国家的国内生产总值的增长，进口需求量、私人资本流量和外债偿付，而最后这一点对发展中国家意义最大。
- ◆ 据世界银行报道，外部私人资本流量在 1990 至 1993 年期间急剧上升之后，尽管 1994 年墨西哥出现危机和美国利率上升，已稳定在 1600 亿至 1700 亿美元范围内，私人资本流量预计继续中速增长，原因是上面提到的利率下降以及发展中国家投资体制的继续改革和放宽。
- ◆ 外部援助流量一直在下降，占低收入国家资金流入量 2/3 的官方发展援助，从 1983 年占捐助国国内生产总值的 0.35 % 下降到 1994 年的 0.29 %，是 20 多年来的最低水

平。这种不幸的趋势，如上所示，也波及对农业的资金流量，而且出于一些原因将可能继续下去，这些原因包括：捐助国正在整顿财政，柏林墙推倒后官方援助的政治依据不足，以及相对于当前经济自由化时代的私人筹资来说人们对援助的发展作用正在改变看法。

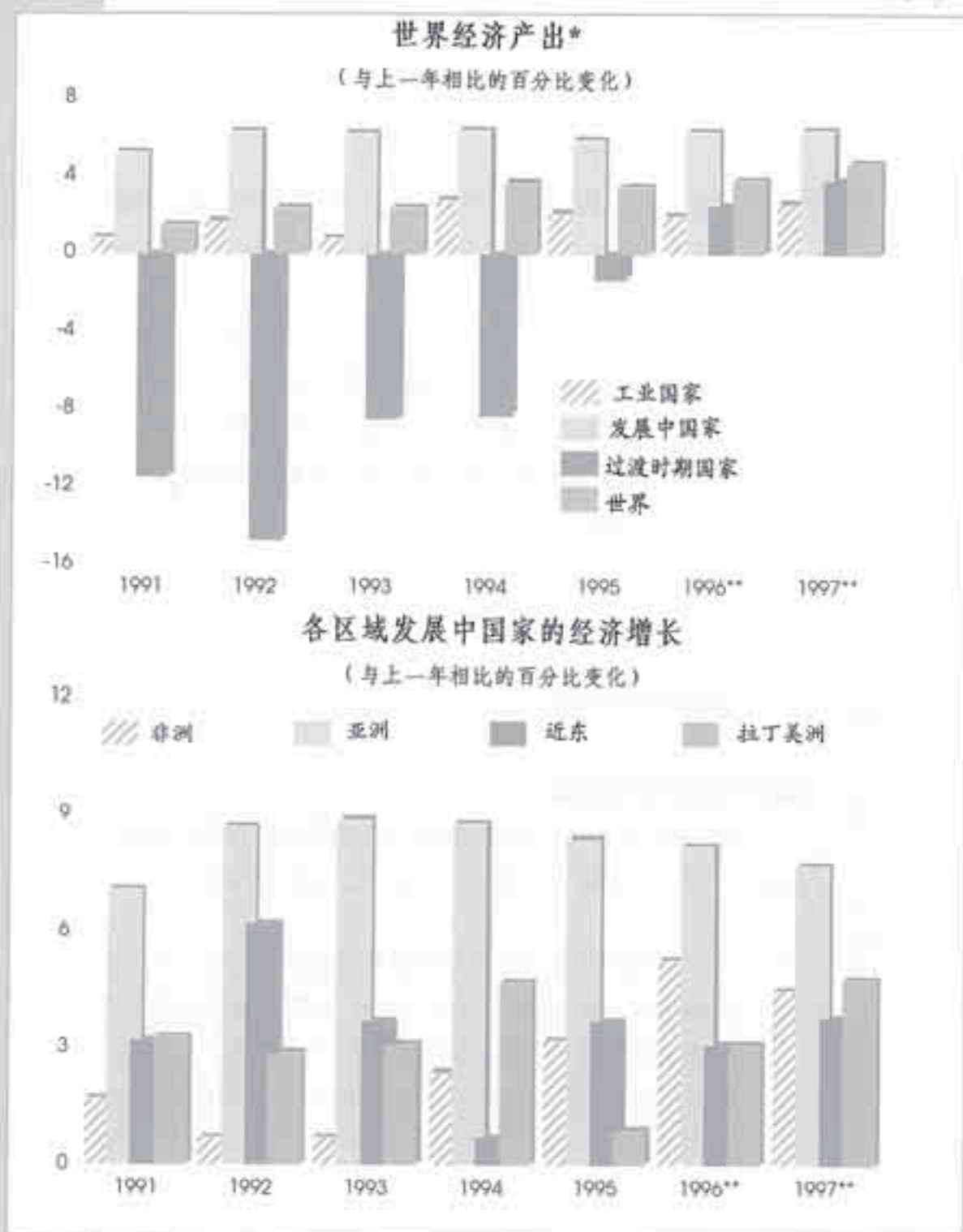
- 对发展中国家的经济前景来说，一个相当重要的因素是将来农产品价格的变化情况，如上所述，1994年农产品价格的猛涨在1995年失去了势头，因为促使价格猛涨的那种本质上属于过渡性的力量已减退。除石油以外的初级产品的实际价格1994年上涨18%，而1995年上涨5%（世界银行估计数）。价格上的这种相对疲软对发展中国家产生不利影响，因为对发展中国家的主要出口作物特别是热带饮料作物来说，价格疲软现象更为突出，而作为许多发展中国家一个主要进口项目的谷物却价格坚挺。1996 - 97年除石油以外的初级产品价格预计会疲软，这可能将前两年的价格涨幅抵消许多，但就中长期来看，这类产品价格将相对稳定。

发展中国家的农业前景

图1至图5说明了通过LINK项目预测的发展中国家经济和农业产出。贸易增长中期数字，以下主要特点很突出：

- 整个发展中国家的中期经济前景现在看来比去年所看到的要稍微光明一些。1996 - 1999年期间，经济活动的增长率预计将稳定在近6%的水平上。农业产量方面的前景看来也比以前预测的情况较为有利。然而，据预测，农业增值的增长率在整个1996 - 1999年期间大约为4%，将大大低于总产量的增长率。这一特点主要反映出亚洲及太平洋区域、拉丁美洲及加勒比海区域的工业和服务行业更有活力。相比之下，在主要以农业为基础的非洲国家，国内生产总值和国内农业总产值预计将以大致相同的缓慢速度增长。

图 1

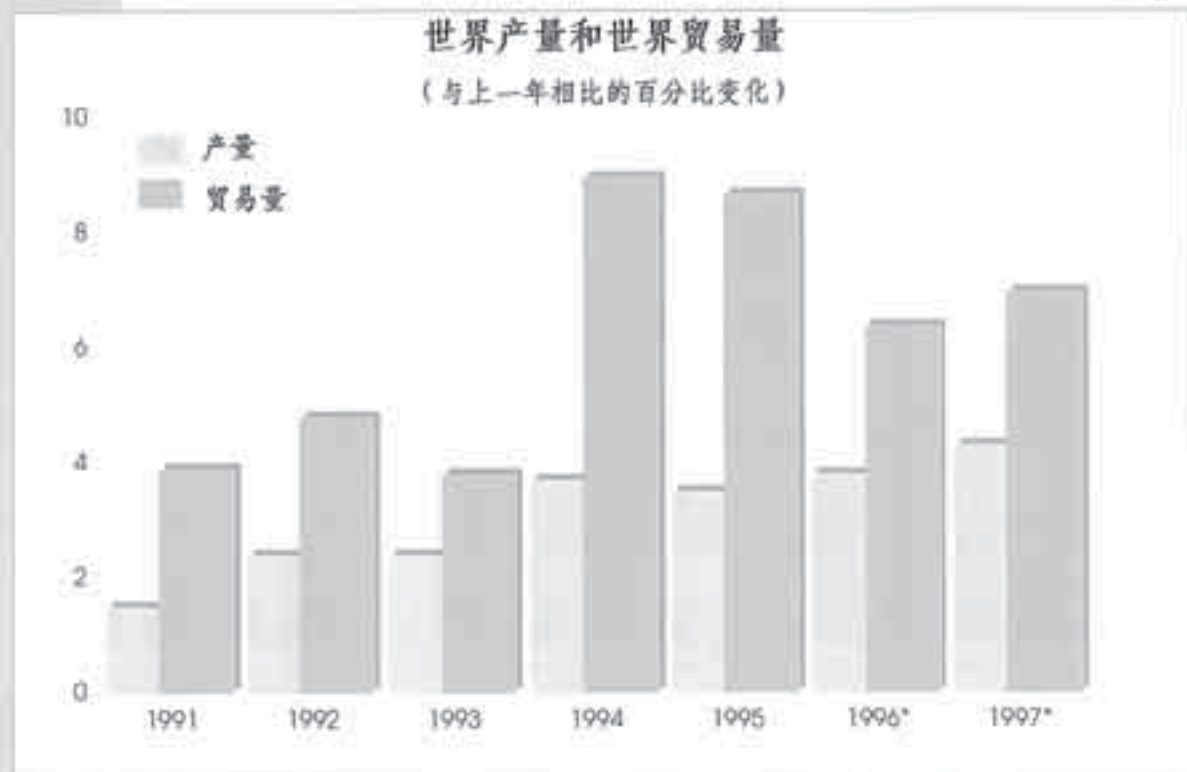


来源：国际货币基金组织

*实际国内生产总值或实际物质生产净值 **预测数

- ◆ 除非洲撒哈拉以南地区外，所有发展中国家区域的农业增值预计都将超过人口的增长。拉丁美洲及加勒比海区域经过 1996 年的平淡之后，预计将加快农业增值的增长速度，增长率将在 4.5% 和 4.8 % 之间。亚洲及太平洋区域的农业产量增长速度预计会略有加快，相比之下，在近东及北非区域，经过 1996 年和 1997 年的繁荣景象之后，增长率预计将减慢到略高于 4 %。
- ◆ 商品贸易前景看来尤为光明，按价值计算，亚洲及太平洋区域的预计年增长率接近 13 %，拉丁美洲及加勒比海区域为 10 %，近东及北非区域为 8 %。农产品贸易虽然没那么有活力，但在所有区域，增长速度预计都将加快。
- ◆ 总的来说，在所有的发展中国家区域，农产品进口的增长预计都将超过出口的增长，这意味着农产品贸易差额将不同程度地扩大。然而，虽然拉丁美洲及加勒比海区域和亚洲及太平洋区域的贸易净额状况不大可能会有任何明显的变化，但是这种趋势预计对非洲会有比较严重的影响。

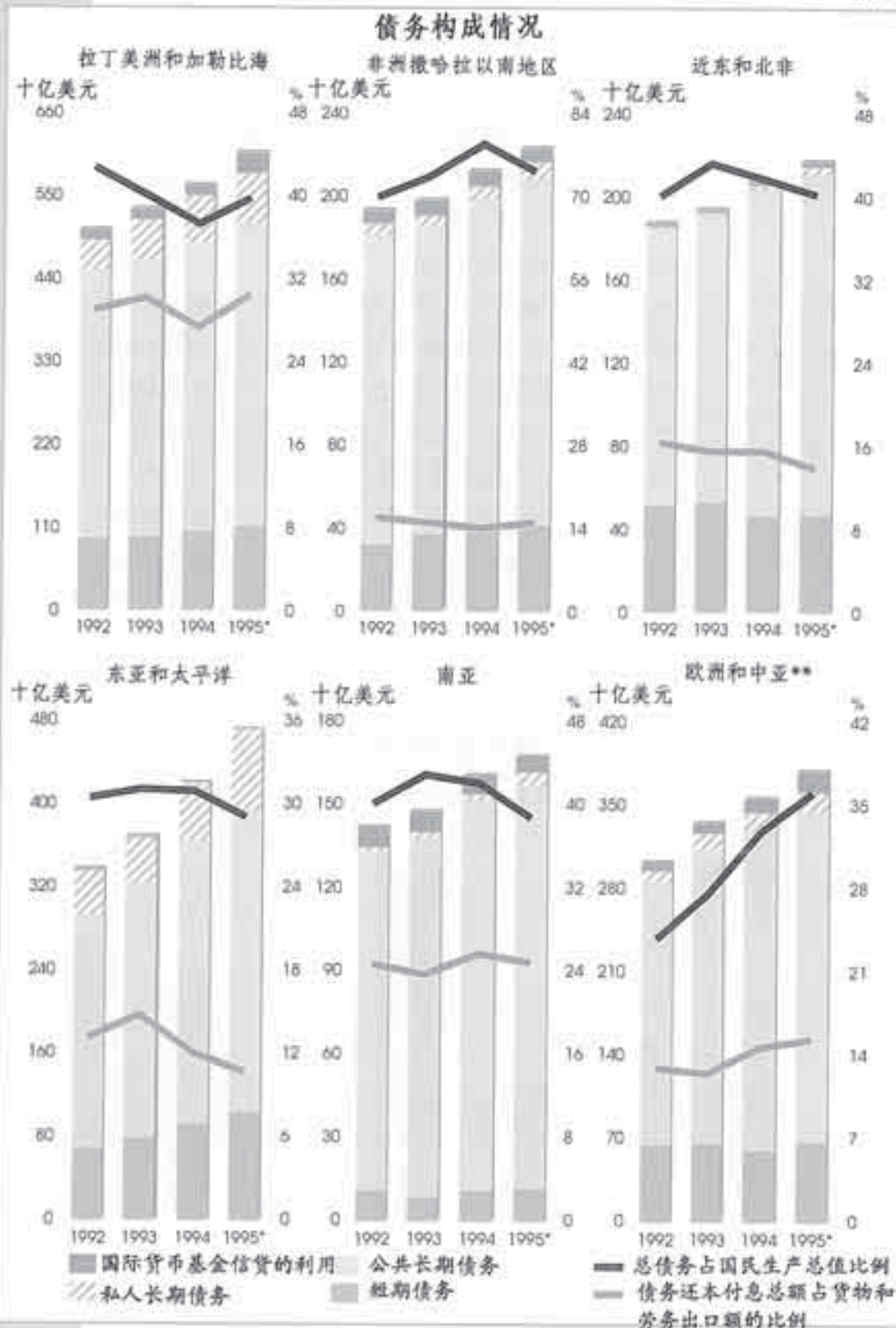
图 2



来源：国际货币基金组织

*预测数

图 3

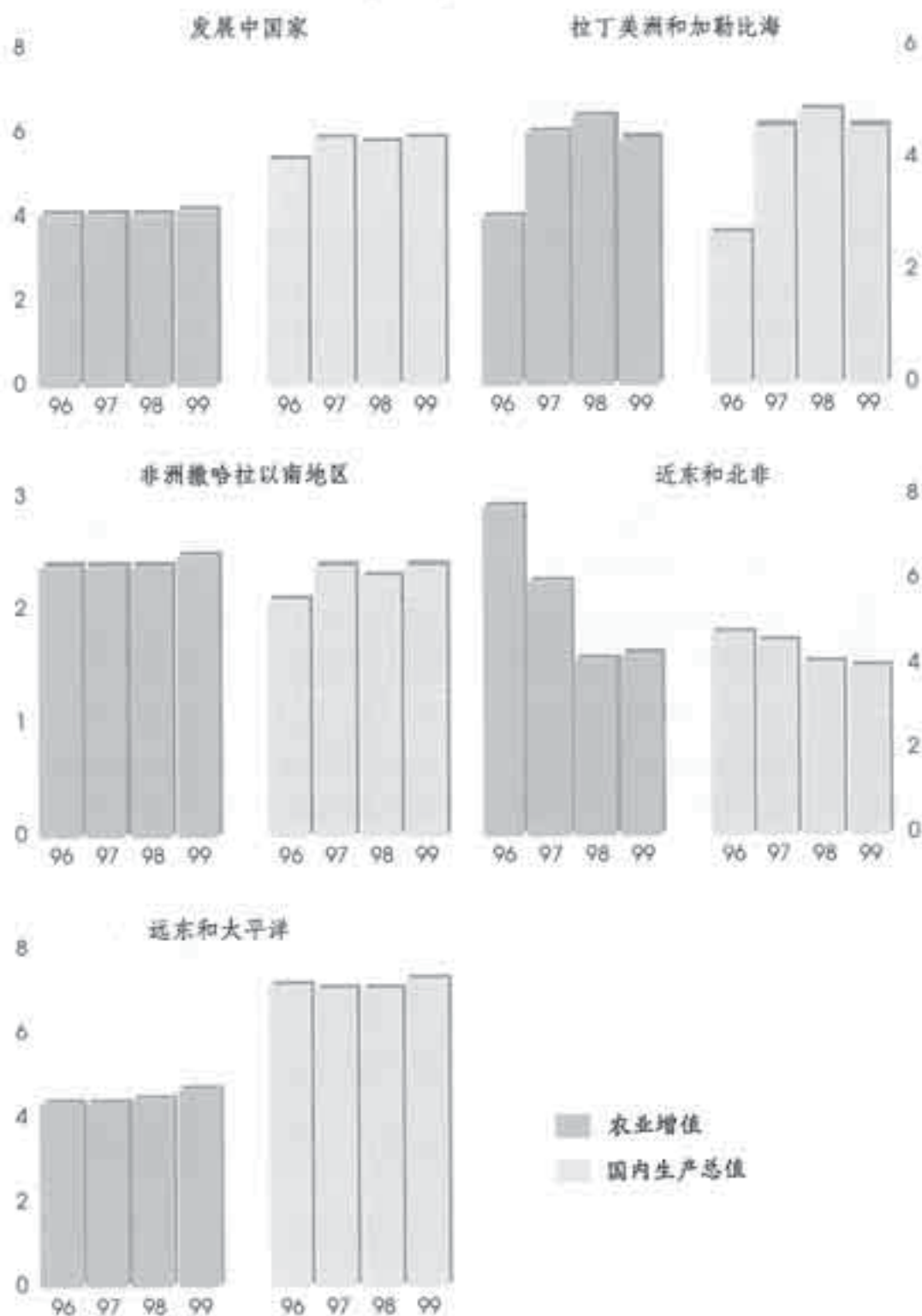


来源：世界银行 1996 年《世界债务表》

图 4

发展中国家区域国内生产总值和农业增值预计增长情况

(与上一年相比的百分比变化)



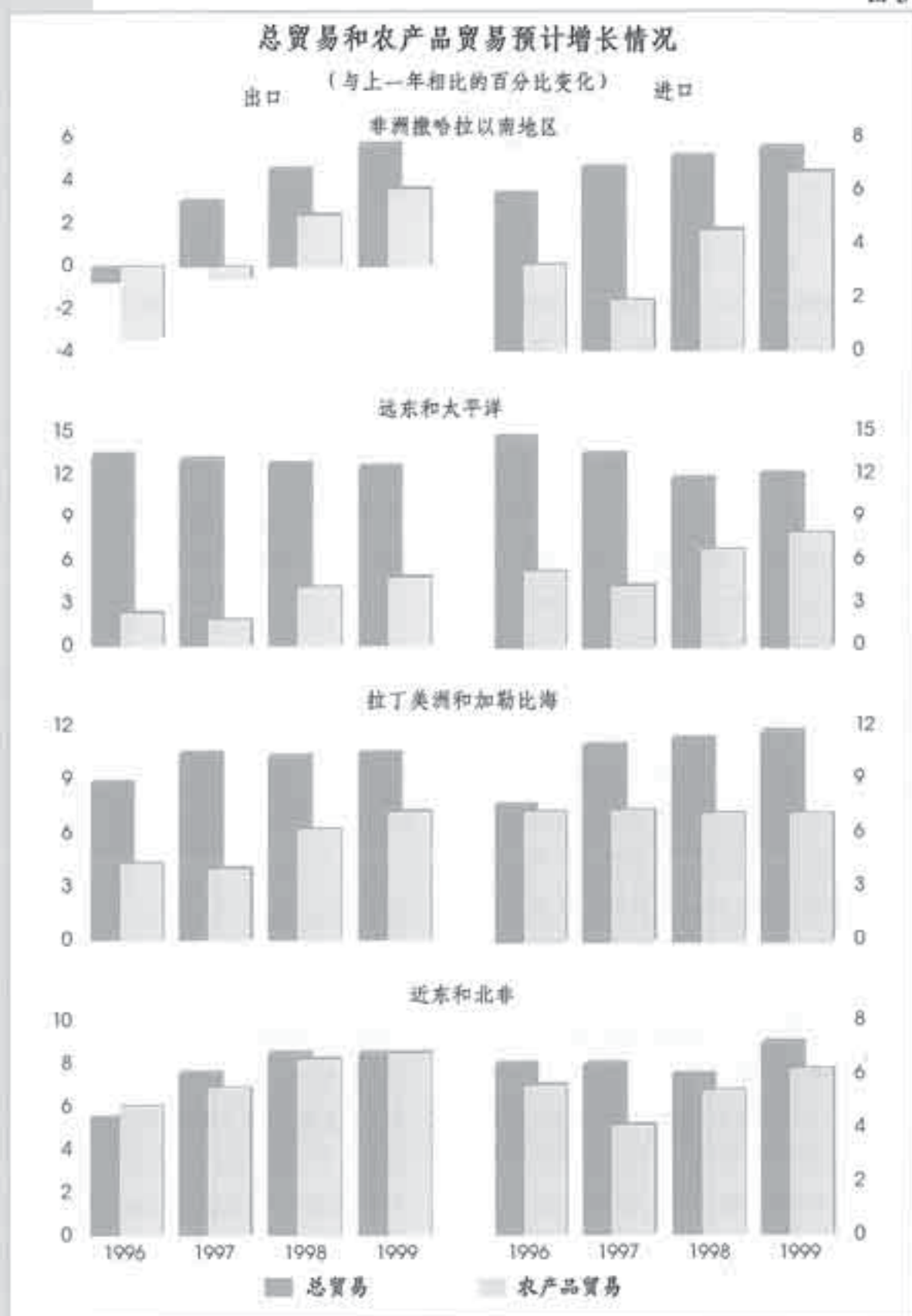
来源: 联用资料数据库项目和粮农组织

注: 所有数字均为预测数

而且长期以来，非洲的趋势是农产品的出口落后于粮食的进口，结果导致农产品贸易顺差缩减到很低的幅度。1994-95年农产品价格的大幅度上涨所引起的出口额猛增虽然暂时扭转了这种趋势，但由于以前的趋势看来要恢复，非洲撒哈拉以南地区预计在今后几年可能会成为真正的农产品净进口地区。

经过数年的不断恶化之后，农产品价格在1994-95年的大幅度上涨也使发展中国家的进出口比价和农产品出口力的购买力得以大大改善。就非洲国家而言，它们主要出口饮料产品，从饮料产品高涨的价格中收益尤多，农产品进出口比价方面的收益估计1994年为20%，1995年又增加了4%。拉丁美洲及加勒比海区域、近东及北非区域、亚洲及太平洋区域在这期间也有相当大的收益，不过亚太区域的收益幅度要小一些。然而，随着价格猛涨的结束，农产品出口贸易条件预计1996年再次恶化，非洲撒哈拉以南区域下降10%左右，拉丁美洲及加勒比海区域下降5%，近东及北非区域、亚洲及太平洋区域则下降1-2%。但在这次急剧恶化之后，农产品进出口比价预计在90年代的最后几年里稳定下来，每年的涨跌为1-2%。换句话说，1994-95年在进出口比价方面获得的很大收益在1996年将仅被抵消一部分，价格在1996年回到了比较正常的水平上，在2000年以前的几年里，农产品和工业制成品之间的关系格局与过去10年相比，要稳定得多，而且从农产品出口国的观点来看要有利得多。

图 5



来源：联用资料数据库项目和粮农组织

注：所有数字均为预测数

插文 1 高度依赖农产品出口的国家 的经济前景

高度依赖农产品出口的国家¹1994和1995年出口收入的增加是在这些总的经济形势和前景大为改善的基础上得以实现的。据国际货币基金组织估计，这类国家1994年实现了大约6%的经济增长，1995年为5%，高于前5年3.4%的年平均增长率。预计1996-97年将出现大约5%至5.7%的有力增长。这些国家的经济前景将好转也是以下列1996-97年的预测数为依据的：资本形成总值在国内生产总值中所占的比例将从90年代初期的22-23%增加到26%以上；中央政府财政赤字占国内生产总值的比例将（从80年代的2%和3%之间）减少到1%左右；年出口值继1994-95年大幅度（年增长率接近20%）上升之后，将增长13%；在这两年中出口购买力继1994和1995两年中的有力增长（大约为12%）之后，将每年再增长9%。虽然这些国家的经常项目赤字总额继1993年以来出现猛增之后，预计将进一步扩大，但这反映的将主要是拉丁美洲这类国家的情况。²实际上，高度依赖

农产品出口的非洲国家在1994和1995两年中实现了贸易平衡的重大改善，加上经常性净转移额一直保持在高水平上，使得1995年的经常项目赤字额比1990-91年的水平减少了大约30%。展望1996-97年，这类赤字虽然仍将大大低于90年代初期的水平，却略有扩大。

¹这类高度依赖农产品出口的国家包括47个农产品、渔产品和林产品出口在1988-90年期间占其出口总收入20%以上或占其进口总值20%以上的国家（24个在非洲撒哈拉以南区域，18个在拉丁美洲及加勒比海区域，5个在近东及北非区域）。

²这方面的一个重大影响是1995年巴西的进口引人注目地激增，因为稳定计划取得的成功促使需求强劲。

插文 2 发展中国家的 外债和资金流动情况

1995 年底，发展中国家的外债总额估计达到 20680 亿美元，比 1994 年净增加 1470 亿美元。外债的变化是由下列因素造成的：债务净流量为 1330 亿美元（长期、短期债务和国际货币基金贷款），而上一年为 860 亿美元（举债筹资流入量包括为墨西哥特殊安排的官方融资—揽子救援计划以及流入东亚借债国的大量新增私人债务）；美元的贬值使其他货币面额的债务的美元价值增加 130 亿美元；由债务和债务还本付息减免计划产生的资本化利息占额外的 90 亿美元。对拉丁美洲债务欠款的自愿减免被非洲撒哈拉以南地区日益增加的利息欠款所抵消。

1995 年所有债务的还本付息总额估计达到 2240 亿美元，比 1994 年增加 15%，这反映出这样一个事实，即许多国家已回到全面偿还外债的时期。由于许多发展中国家的出口情况好转，整个发展中国家的负债与出口比率从 1994 年的 163% 下降到 1995 年的 150%。然而在区域一级，这种趋势并不一致。在非洲撒哈拉以南区

域，负债与出口比率继续上升，1995 年估计达到 270%，相比之下，对拉丁美洲及加勒比海区域来说，负债与出口比率从 1994 年的 258% 略微下降到 1995 年的 254%，偿债总额与出口比率也继续下降，1995 年达到 16% 稍微多一点的水平。许多中等收入国家的债务状况已有好转，它们的经济改革和稳定的局势有力地吸引了私人资本的流入。然而，大多数在非洲撒哈拉以南地区的负债沉重的穷国仍然十分依赖于官方资金流动，这些国家的债务指标继续恶化。

最近几年，双边官方发展援助方面的债务和利息欠款的免除额迅速上升，1994 年达到 33 亿美元。自 1990 年以来，对所有发展中国家大约免除了 250 亿美元，其中 110 亿美元是负债沉重的穷国的债务。

流向所有发展中国家的长期资金净流量总额由官方发展资金和所有私人资金流量组成（包括与债务有关的流量和其他形式的外部融资），1995 年增加了 11.5%，达到了创记录的 2310 亿美元。

官方发展援助（包括官方赠款和官方优惠贷款）1995年几乎仍然保持在与上一年相同的水平上；在470亿美元的总额中，330亿美元是不包括技术合作赠款在内的官方赠款。私人资金流入量有限的非洲撒哈拉以南地区继续是接受官方发展援助最多的区域，它接受了优惠资金流量的36%。

私人资本流量继续增长，它是发展中国家净流量总额的重要成分，占1995年总流量的72%，这略低于1994年76%的峰值，主要原因是证券流量减少，而这种流量的减少是由美国利率的上升和墨西哥危机造成的。

对发展中国家的国外直接投资净流量在80年代后期和90年代初期

迅速增长，1994年净流量达到800亿美元的历史最高点，比上一年增长17%（1995年净流量估计达到了900亿美元）。国外直接投资额继续上升，它在私人资本总流量中所占的比例也继续增长，1994年占50%，1995年增加到54%。然而，私人资本流量仍然主要集中在较少的一些中等收入国家。在东亚，中国是国外直接投资的最大接受国，1995年吸引了380亿美元。在东欧和中亚，1995年国外直接投资几乎增加了50%，达到120亿美元。相比之下，在非洲撒哈拉以南地区，这类私人资本流量1995年仅达到20亿美元，而上一年几乎达到30亿美元。

资料来源：世界银行，1996年，《世界债务表-1996》，华盛顿。

世界情况回顾

III 若干问题

城市农业：一种不协调的事物？

城市农业在许多社会中有着长远的传统，尤其是在亚洲和欧洲。近年来，一些因素导致越来越多的人对城市农业发生兴趣。这些因素包括：世界发展中国家农村人口日益增多地流向城市定居，城市贫苦者境况日趋恶化；战争与自然灾害打乱了来自农村的食物供应；自然环境退化和资源的限度造成食物更加紧缺；争取社会群体维持生存的运动，以及认识到非市场的价值。上述这些情况中极少是新的，但是一再发生的灾难和一些趋势的加剧，已导致城市农业成为一种潜在的解决办法。鼓吹者们说，决策者、科学家和广大公众应当认识到城市农业所提供的机会，而开始消除障碍，协助这一有价值的活动。

本章研讨这样一个论点，即：城市农业带来农村农业所没有或不能带来的好处。本章还讨论有关城市农业的政策，以及鉴于城市农业有改善世界各城市状况的潜在能力，应作出些什么样的改变。

何谓城市农业？

在本章的叙述中，城市农业的定义为：在城市范围内从事的食物生产。这种生产是在家宅后院、房顶上、社区的菜园和果园里，在荒地和公地上进行的。它包括在温室和露天地上生产食物的商业性经营，但是更多的却是散布于城市各处的小规模作业。

这里所用的狭义定义有意排除了城市农业的一些重要方面，如林业、渔业和城市周缘农业的具体环境，城市周缘农业往往是城市农业的更精耕细作的一种。这些方面虽然重要，但是却有其自身的明显不同的特点，对这些活动作充分讨论不属于本章探讨范围。

城市农业的产品与农村农业一样的多种多样，城市农业主要集中于不需要大面积土地、能以有限的投入物维持下去、往往是易腐的产品。因此，水果和蔬菜，小家畜，诸如木薯、玉米和豆类等主食，鱼，以及偶见的奶牛都可以在城市里看到。

在城市里可以见到的其他食物产品包括莓类、坚果、芳香草本植物和香料。

除了产品多种多样之外，城市农业从事者的人口组成依地区和经济条件而大不相同。大多数城市农业从事者都是城市比较长久的居民，较为贫穷和女性。无论是发达国家还是发展中国家，世界所有地区都有他们的存在，但是他们所面对的条件和机会却是各不相同的。

有关城市农业的许多研究报告描述了发展中国家的若干事例，在这些国家里，城市农业活动是城市贫穷居民从事的，为的是给自己家庭提供食物。这虽然并不是城市农业的唯一重要的因素，但却是本章的重点，这是因为它在粮食安全方面具有意义以及它对粮农组织以及其他国际发展组织具有重要意义。

发展中国家城市贫民，是一个难以集中论述的群体，因为在界定城市的含义上存在一些含混不清之处，对什么是农业有着不同的定义，有关城市和国家的资料收集工作水平又存在种种差异。衡量城市农业效果的一个更大的障碍在于，被视为城市农业的活动中很大一部分是在正常市场渠道之外进行的。在当局注意到了城市农业的许多城市中，官方的反应或是持视而不见的态度，听任其违背土地使用规定继续存在，或是予以劝阻。

尽管在以数量表示方面存在上述种种困难，但是，城市农业在缓解世界上两个最棘手的问题——贫困与废弃物——方面的隐藏潜力近年来受到了人们越来越大的注意。甚至布伦特兰委员会报告(1987年)也对此问题发表了评论。该报告说：“城市农业如得到官方的允许和提倡，就可能成为城市发展的一个重要组成部分，可能给城市贫民提供较多的食物……城市农业还能提供更新鲜、价格更低廉的农产品，更多的绿地，清除垃圾堆和回收利用家庭废弃物。”² 贫困和环境质量两者都提出了市场未能解决的问题和政府进行干预的必要性。

² 世界环境与发展委员会，1987年，《我们共同的未来》，英国牛津牛津大学出版社。

城市农业与贫困者

有人说，城市农业是目前引起担心的若干趋势的一项可能的解决办法。这种趋势中首要的是今后几十年中发展中国家的城市人口预计将会出现惊人的增长。1994年，全世界人口中有45%居住在城市，这一数字到2000年时将增长到超过50%，到2025年时将达65%。³人口增长速度最快的是发展中国家的城市，而在北美和欧洲的某些国家里，城市化趋势已经减缓，或者已经朝反方向发展。在世界发展中国家中，目前拉丁美洲城市居民的比例最大，其次是亚洲和非洲。然而，城市人口的增长率却是非洲最高，非洲城市人口增长率每年4.4%，其次为亚洲，增长率为每年3.7%，均高于世界其他地区（表1）。

造成城市贫民境况恶化的直接原因很多，其中重要的有：国内局势动荡，基础设施每况愈下或不足，以及结构调整计划给消费者造成的负担。这种计划一般包括实行以出口为导向的市场改革而导致基本商品价格上涨，实行货币贬值而使进口货价格上升，以及削减对城市消费者的食品补贴。融资附条件的计划实行的短期和中期结果是使发展中国家的贫穷人口受到经济压力，他们常常去从事非市场活动以求生存。造成这种现象的另外一些因素包括城市工人实际工资的下降，正式经济部门就业的稳定性和有保障程度下降，正式经济部门和非正式经济部门的区别缩小，农村居民和城市居民之间的收入差距缩小以及人们加速从农村流向城市。

在许多发展中国家的城市，城市农业对粮食安全（粮食安全的定义是握有一定数量的食物供应，随时都供应，随时可以买到）的贡献看来是相当大的。此外，从非正式渠道购买的（例如从街头小贩那里购买的）以及在当地市场上购买的食物中的相当大一部分（其具体数字不得而知）是在发展中国家的城市里种植的。据穆热奥说（而且人们广泛重复这一说法），全世界有着2亿城市农业从业者，他们向7亿人即世界人口的约12%供应食物。⁴这些数字目前无法予以核实，但是看来是在增长

³ 联合国，1994年，《世界城市化前景-1994》，纽约。

⁴ L.Mougeot，1994年，《城市为人们提供食物：东非城市农业考察》，加拿大渥太华国际发展研究中心。

表 1

居住在城市地区的人口百分比（按地区列出）

地区	1970	1995	2025 ¹
发展中地区	25.1	37.0	57.0
非洲	23.0	34.4	53.8
亚洲（不包括日本）	21.0	34.6	54.0
拉丁美洲	57.4	73.7	84.7
大洋洲（不包括澳大利 亚和新西兰）	18.0	24.0	40.0
发达国家	67.5	74.7	84.0
澳大利亚和新西兰	84.4	84.9	89.1
欧洲	64.4	73.3	83.2
日本	71.2	77.5	84.9
北美	73.8	76.1	84.8

¹ 预测数

资料来源：联合国，《世界城市化展望》，1994年，纽约。

中，部分原因在于国际上提供援助，帮助组织当地的合作社并向城市居民提供信息和投入物。

证据是分散的，但是调查材料表明，城市农业在加德满都⁵提供了蔬菜消费量的30%，在香港提供了45%，在卡拉奇⁶提供了50%，在上海⁷提供了85%。对亚洲的全盘估计是，有50%以上的家庭从事耕作；对北美的估计是25%。⁸另一方面，古特曼报告说，供家庭消费用的菜园耕作在北美比在南美比例要高得多。⁹在非洲各城市，这方面数字差异很大（从25%到85%），据说非洲城市通过城市农业生产的食物比例占家庭消费量的20-80%。¹⁰

⁵ I.Wade, 1987年,《发展中国家城市里的社区食物生产》,载于《粮食与营养公报》,9(2)。

⁶ Y.Yeung, 1988年,《亚洲城市农业事例》,载于《粮食与营养公报》,9(2)。

⁷ G.W.Skinner, 1981年,《中国城市里的蔬菜供应与销售》,收于Plucknett和Beemer版本中,《中国的蔬菜种植制度》,美国科罗拉多州波尔德,西景出版社。

贫民中的城市农业条件

从事城市农业的贫民并不符合人们可能预计的陈规老套，他们往往是长期的城市居民，有着全日的或非全日的工作，男女都参与耕作（取决于所在的城市和所种的作物），他们并不是所在城市的最贫穷的居民，他们接近于小康，他们居住在城市里已有相当长的年头，因而已获得了所有投入物中最重要的一项，即土地使用权。这土地极少是他们自己的，而可能是通过一项正式的或非正式的租赁协议，或是仅仅通过一项与邻居们的谅解而归他们使用的，或者它可能是一块公地。这就是说，城市农业从业者先要在所在城市设法生存下去，直到他们开始从事农业的条件成熟。一项调查显示，移居赞比亚首都卢萨卡的人平均先等待10年时间，然后再投资从事城市农业生产。其他研究报告说的情况也类似。这些特点虽远非普遍情况，但是它们在有关城市农业的研究报告中却出现得相当经常，因而足以被认为是可靠的。

看来妇女的作用是城市食物生产中的一个至关重要的因素。虽然并非每一个被调查的城市都如此，但是在非洲和拉丁美洲，妇女都是生产者的主体。¹¹ 这些妇女不在正式经济部门就业，因而一般都在承担许多家务之外还从事食物生产，因为保证全家食物供应是她们的责任。她们照管家庭的或邻里的菜园，可以减轻她们丈夫的工资收入要承担的开支，或是以现金来弥补丈夫工资收入的不足。如对坎帕拉的研究报告所表明的，妇女们甚至可能不让她们的丈夫知道，家庭预算在多大程度上是依靠她们的菜园劳动的。

城市农业从业者普遍面临着他们的城市环境日益受侵蚀的处境以及随之而来的种种要付出的代价和能得到的益处。城市农业从业者的最重要的作物，是小规模农业从业者 and 大规模农民在城里或城市附近种植的供家庭食用或在城市市场上出售的

⁸ 国际发展研究中心，1995年。《农业技术札记》，加拿大渥太华。

⁹ P.Gutman，1987年。《城市农业：城市自力更生战略的潜力与限度》，载于《粮食与营养公报》，9（2）。

¹⁰ 见前引书中Mougeot论点，第45页脚注4。

¹¹ J.Smit和A.Ratta，1995年。《城市农业：提供食物、工作和维持城市的受忽视的资源》，联合国开发计划署城市农业网络（未发表的手稿）。

易腐的水果和蔬菜，他们有着靠近消费者这一地点上的优势。这些产品是比较高值的作物，可以以少量资本在土地很窄小的条件下种植，甚至中等规模到大规模的园艺作业也不需要种植粮食和饲料作物或大规模牲畜养殖作业那样的大片土地，所以他们可以适应城市的扩展和侵蚀。

对于贫民来说，有许多种水果和蔬菜种植所需的地方极小，生长周期短，能提供从其他食物来源不易得到的营养素（从而防止微量营养素的不足），自己繁殖种子和枝苗，需要的耕作工具极少，而且是人们熟悉的日常食物组成部分。贫民有了这些产品，便能比较容易补充他们自己的日常食物，同时，如有剩余，便在非正式的邻里市场上出售或者出售给街头小贩。许多城市贫民就这样以栽种水果和蔬菜来增加自己的日常食物和（或）收入。

出于传统和经济上的原因，家禽家畜的饲养在许多城市有着重要地位。小家畜可以在有限的地方成本便宜地饲养，随着收入不断提高导致食物构成的改变，各种类型的家禽家畜越来越成为蛋白质的重要来源。城市里饲养的禽畜一般是家禽、鸟类和小牲畜，是由住在人口稠密的市中心区的生活不太富裕的人家饲养的。达累斯萨拉姆各社会阶层的人都养着一些鸡。在亚洲的大城市内及其周围，养猪养家禽是非常普遍的。据说新加坡猪肉和家禽百分之百自给，香港的家禽需要大部分是在市内饲养的。肯尼亚的家禽家畜饲养虽不是那样有系统和普遍，但是也有 17% 的家庭饲养。

城市农业的裨益

城市农业给城市居民带来经济方面、消遣方面和生态方面的裨益。些裨益中最重要的一条是显然增加了收入和家庭食物供应。确切的数字不详，但是据估计，城市农业为全世界一亿人带来了直接收入。¹²在许多贫穷国家里，一项重大裨益是：城市农业通过劳动机会而不是依靠款项来自政府预算的补贴计划提供了实际的即实物的收入。

城市农业的另一个积极方面是它提供了收入的灵活性。城市农业给城市居民提供了获得农业收入的机会和实物资源。这些实物可以业余或季节性地生产，而且与照管孩子的职责没有

¹² K.Helmore 和 A.Ratta，1995年，《城市农业的惊人收获》，载于联合国开发计划署《选择》，纽约。

矛盾。对 11 个拉丁美洲国家的一项调查表明，城市农业与全日的拿工资工作相比虽然效益较差，从经济上说不合算，但是却带来部分收入上支撑。在布宜诺斯艾利斯进行的一项调查估计，保持一个供应一个一般家庭的需要的城市菜园每周需投入一个半劳动日，可节省全部食物开支的 10-30%。对于低收入群体来说，这一比例表示以实物形式增加收入 5-20%。¹³

城市农业还有着另外的不那么显见的好处。从生产者到消费者的距离较短，意味着上市场销售、运输和包装的必要性比在远处种植的产品要小，形成了对农村农业的成本上的优势。一些城市的某些地区由于环境保护上的敏感性或不适宜，不适合合作其他方面的使用，但是却适宜用于农业。最后，城市农业还有着极其重要而往往为人们忽视的生态系统方面的益处，这就是对水文系统、生物多样性以及空气质量的好处，它们可以取代某些为城市体制所毁掉的东西。

城市农业中的障碍

城市农业的生产者面临着农村农业所不常见的障碍和风险。其中首要一条是土地使用。用于城市农业的土地大多数是租的或借的，而不是自有的。这种土地随时可能被收回，而且一得到通知短时间内便要收回。这意味着城市农业从业者没有多大保障，由此影响他们对自己经营的土地投资。土地租用惯例随传统和执法的不同而差异很大。在一些城市里，弄到土地不是重大问题，但是要弄到质量还不错而又有保障的土地却是贫穷的农业从业者的大难题。对发展中国家大城市的一项调查显示，市政当局可以提供平均 200 平方米到 300 平方米的社区闲置土地。城市农业从业者不作出合作安排，而往往使用路边地、铁路线或管道通过地旁的土地及其他无人管的公地。这些土地易受铅和其他污染物的污染，易遭偷窃，而且对于耕作来说不总是可利用的。

使用公地还有一个问题。在许多发展中国家，城市人的偏见仍然存在，这种偏见扩大到希望城市显得富有现代气派，没有与农村相关联的种种传统习惯。因此，城市农业从业者面临着严重的政治和法规上的障碍，其中包括提起诉讼和没收他们的产品。

¹³ Gutman, 见前引书, 第 47 页脚注 9。

弄不到土地对于最贫穷的城市居民来说是特别伤脑筋的事情。他们从农村来到城市不久，没有工作，甚至连勉强找些从事耕作的机会所需的少许钱财都没有。研究人员发现，新到城市的人虽然很多都有一定农耕知识，但是因在社会立足不久而没有获得土地或没有找到可以从事耕作的闲置的土地。¹⁴城市地区未从事农业的人在调查时往往回答说，他们如有土地，也愿进行耕作。¹⁵

对于贫穷的城市农耕者来说，获得其他投入物十分困难，他们一般极少有办法或者完全没有办法弄到原材料或设备，只好以投入大量劳动来代替。像种子和肥料这样的东西往往买不起，化肥对水源可能带来危险，可以用作肥料的固体废弃物没有收集或者没有经过挑拣，而且城市里连小农具也无处可见。水往往只有以高价或通过非法手段获得。没有牢固的土地支配权（通常需要拥有土地才有此权）就得不到贷款。

城市女农业从业者面临的问题与农村女农民相同——很难得到贷款和土地所有权，因为许多城市农业从业者是妇女（既是户主又是已婚），城市农业的稳定性和生产率由于社会对妇女的传统偏见而更加难以维持了。

城市农业常被视为是浪费的，有碍观瞻或是不健康的。土地使用规划人员和政府官员一般旨在把看来发生冲突的土地用途分开，而在找出办法使农业和其他活动融成一体方面鲜有经验或毫无经验。确实，农业会对资源的现有用途形成竞争而造成严重问题，如卫生和环境方面的危险。最明显的例子是，养畜农民越是靠近城市，面对的恼人的矛盾越多。他们还面临着亏损。集约的家畜养殖系统更容易造成环境退化和危及健康，因为牲畜排泄的粪便很集中，牲畜染病的可能性也增大。由此之故，除了土地使用权之外，城市农业面对的最大障碍是能否得到官方的承认并提供必不可少的基础设施。

说明这一点的例子是，坦桑尼亚联合共和国国家城市用水局表示强烈反对城市农业利用供水系统的水。该局估计，饮用淡水供应中有35%由于渗漏和非法接用而损失掉，因此对城市农业用水收取惩罚性的高价，可以找出代替这种做法的办法来，不过需要有一种机制来使当局和城市农业从业者和解。

¹⁴ Smit 和 Ratta，见前引书，第47页脚注11。

¹⁵ 国际发展研究中心，见前引书，第47页脚注8。

因此，城市农业并不是解决城市里一切最严重的粮食安全问题的普遍适用的办法。更确切的说，这是城市贫民在经济拮据时期用来增加食物供应的求生存之法。食物供应的增加只是部分的，不能完全取代食物补助或全部挣工资的活动。有些产品是城市农业从业者所无法种植的，而且最贫穷的居民几乎没有什么办法获得生产的可能性。城市农业对改变现有的收入分配状况将起不了什么作用。

尽管如此，这一现象在某些城市对养活贫苦居民有重大贡献，这既是由于家庭生产了供自己消费的食物，也是由于增加了城市非正式经济部门的供应。此外，城市农业还提供了城市居民可能得不到的，或者如果是进口货的话可能买不起的营养素。水果和蔬菜、猪肉和家禽也许是城市农业对城市粮食安全所做出的最重大的贡献，在发展中国家里提供了城市家庭营养需要量的10-40%。

城市农业提供了城市贫民可借以改善自己的食物保障或提高生活水平的一种手段。它的比较低的生产率和不稳定的条件则意味着，在大多数情况下，它不能牢靠地成为城市家庭的唯一食物供应来源。若干因素意味着，城市农业永远不能取代或大大降低农村农业作为广大人口的食物来源这一作用。

这些因素中的第一项是城市生产的食物数量与农村地区的产量相比，简直是小巫见大巫。即令如能得到更广泛的支持使生产率提高，城市农业也永远没有能力生产数量巨大的大多数食物。它已经受到约束，而随着城市人口的增长，约束会更大。

第二项因素是，城市农业从业者是为当地市场生产，而不是为地区的、全国的或全球的市场生产。如果说他们有什么竞争优势的话，那就是它是供应附近人口的，不需付出包装、运输、销售等费用。

对城市农业的政策支持

那么，改善城市农业的条件可以做些什么，应该做些什么？可能需要进行政策干预来帮助城市农业从业者找到合适的土地和其他投入物，帮助他们使生产率达到相当水平。对国际开发机构和非政府组织而言，存在着一些可能性，可以参与诸如规划、技术传授、技术援助以及鼓吹并协助克服法律和规章上的障碍等方面的活动。

决策者们必须首先考虑，哪些做法适合不同地区，以及在

各个地区所实行的城市农业制度是否可以搬用于别处。例如，在亚洲，农业在城市规划中有着久已确立的传统，而且比较制度化和商业化。亚洲城市中农业自给率很高，但是不可能据此推断其他地区也可如此，因为这种高自给率来源于其环境（中央计划传统，高资本投入），而环境是不易照搬制造的。

适合于各个城市的种种政策是由若干特点决定的。这些特点是：从事农作的是些什么人，他们的目的是什么（维持生存还是面向市场的生产）；城市农业的长久性如何；从事农业者的最迫切的需要是什么（基本投入物，知识，消除法律上和制度上的障碍，辩护方面的支持）；城市与农村地区的关系如何；农业在社区内的经济和社会作用如何。其他问题应依据国家和城市的情况来考虑。这样的决策准备工作需要时间，这是确立有关的考虑和在一个个城市作进一步调查工作的一种基本的概念结构。

不过，城市规划可以立即开始，来顺应而不是禁止城市农业从事者的需要。促进城市农业的政策可包括鼓励使用市有土地从事耕种，提供社区的“豌豆地块”菜园地，在那里可以分享知识和物力资源，甚至可以把固体废弃物和污水拨给城市农业从事者作肥料和灌溉水。进行规划时各政府部门应彼此合作，尤其是负责能源、水供应、基础设施、交通运输以及垃圾污水处理的各个部门。¹⁶

技术传授可以提供耐寒和健壮品种的种子，协助建立获取投入物和销售产品的合作社，并传授诸如污水生物处理法等的新方法。粮农组织已在提供各种技术援助，其中有关于回收牲畜粪便的讲习班和关于选择适当作物以减少病虫害并增加产量的推广教育。甚至是帮助家庭收集雨水或提供适合当地耕作方法的小农具的小项目也是有益的。最后，在处理缺乏土地使用权方面，有利害关系的机构不能妨碍地方政府的权力，但是可以认定一些暂时使用权和多面使用使耕作者和土地所有人双方都得益（如出租土地供农用享受税收优惠）的模式，建议政府采取。

需要先解决一些研究上的欠缺，然后才能充分理解城市农

¹⁶ E.J.Carter, 1994年,《城市林业在发展中国家中的潜力:新构想文件》,罗马,粮农组织林业部。

业的潜力和重要性，首要的一点是给进行实例研究的研究人员确立一个共同的定义。有了共同的定义，才能对城市农业的规模及其增长予以量化，应当对这种现象的比较广义的代价和裨益作出分析，考虑到全部的非市场影响，包括废弃资源的利用以及卫生和环境方面的可能危害（见插文 3）。最后一点是，可以将城市农业生产的代价与农村农业的代价加以比较，以确定在世界日益城市化的情况下允许或鼓励城市农业继续保持下去，社会要付出什么代价，以及此种政策是否与提高生产率和城市农业从事者的生活质量相矛盾。

城市的哪些特点使得城市农业所带来的裨益多半会大于所付出的代价，哪些方面在确立此种大胆事业中最需要技术援助和支持？城市的有关特点包括：

- ◆ 贫穷人口数量大而且在不断增加；
- ◆ 劳动力供应过剩，工资停滞不动或是下降；
- ◆ 现有的废弃物处理基础设施缺乏；
- ◆ 城乡分配和销售系统不灵；
- ◆ 弃置不用或未充分使用的土地比比皆是；
- ◆ 土地租借办法灵活的传统；
- ◆ 经验推广或其他以社区为基础的知识传播方法；
- ◆ 从事家庭农业活动的文化传统。

城市农业这种现象大多数城市都有。在一些城市，这种现象相对地说尚不明显，而且随着城市的扩大和城市农业从事者设法适应改变中的环境而多半会保持这种状况。在另一些城市，城市农业大体上将仍是一种后院的活计。可是，在还有一批城市中，随着城市生活变得更加艰难、对城市资源的各种需求增加以及政府满足日益增长的人口之需要的能力减弱，城市农业以及由此得益的人们将会遇到更大的矛盾和障碍。

插文3 城市农业的持续能力

城市农业的发展能为各城市中数量众多的城市居民提高总体生活质量吗？城市农业的支持派宣称“能”。他们说，城市农业是使城市更能维持下去和更适宜居住之地的一种办法。

一个能维持下去的城市的定义与城市农业的定义一样地不明确。它显然打算包括一个城市生存的生态方面，但是也可能包括社会和经济方面。可以考虑的因素有：减少对来自城市外的投入物的依赖；更有效地利用城市的资源流量；在可能范围内减少并重新利用废弃物流量。

城市农业对一个城市的社会、经济与环境安康的下列各种直接和间接作用，旨在仅仅表明城市农业的大体的裨益和代价。如要更详细地列出这些作用，就需有更明确的定义，以避免重复计算。上列的许多作用不是直接能以货币来计量的，但却仍然是实实在在的。

城市农业的裨益

- 给生产者带来收入（市场的或实物的）；
- 技能低的或失业的居民有了职

业；

- 所生产的产物的价值；
- 改善环境（空气质量、水文、减少径流）；
- 减少农村至城市基础设施的使用及其需要；
- 避免了污水处理费用；
- 避免了固体废弃物的处置费用；
- 取代进口；
- 减少有损市容的地方。

城市农业的代价

- 使用自然资源（土地、水、地力等等）；
- 卫生方面的可能危害（饮用水、铅污染、环境卫生）；
- 生态环境退化（地力耗竭、地下水潜在污染）；
- 基础设施方面的需要或改造现有体系；
- 由偷窃滋生犯罪活动；
- 由混杂使用土地引起社会矛盾。

上述表列无疑可以补充并予以具体化以适合每一具体城市的情况。允许或是鼓励城市农业对一个城市的

实际裨益和代价必然在很大程度上取决于该市人民所处的社会和经济条件，同时也取决于该市及其附近农村地区所能得到的各种资源的结合情况。例如，在人口密度较低和对土地的竞争不太激烈的城市，城市农业所带来的裨益超过所付代价的可能性要大得多。同样，一个贫困人口数量很大且日益增加的城市便更迫切需要利用手头的一切资源来维持生存。

城市农业所带来的比较容易以数量表示的裨益中，有由此而来的工作、收入和产品。假设投入城市农业中的人和资源不然会得不到利用（在发展中国家的城市中往往如此），那么就业人数的增加和生产力的提高便是对社会的明显裨益。其他裨益则远不是那么容易衡量。这方面的例子是：由于不然是空闲的土地成为城市农耕地而得到细心照管，产生了增值；一片城市森林对空气质量的贡献。城市农业也造成难以衡量的不利的外部后果，其中包括在附近饲养家畜带来的令人厌恶的气味和景象。由在市内种植食物而得以避免的外部后果包括把产品从遥远的农村地区运进城市的卡车所造成的污染。

对城市农业而言，一个重要的机会是利用弃置不用或利用不足的资

源。城市化一方面导致竞相获得土地，另一方面又迫使居民对日益恶化的条件作出反应。一种反应是不依靠正规市场不可靠的供应渠道而使用空地、水和凑合的农具。贫困的城市农业从业者所使用的一些投入物虽然质量很次，但是若不利用也会是一种浪费或者花费巨大地被迫去处理。事实上，在一些非洲国家里，农村土地在进一步退化，而能获得污水和肥料的城市土地可能生产率更高。

资源供城市农业再利用的两个具体例子如下：

牲畜粪便。粮农组织从实例研究报告中发现，若不解决牲畜粪便以及随之而来的环境和卫生问题，在城市周缘地区长期进行集约化的牲畜养殖也许行不通。必须注意不要把营养物增加到超过生长吸收能力的程度，否则便可能引起诸如挥发（造成空气污染）、渗出（造成土壤和地下水污染）、地面径流（造成地面水污染）和疫病传染等问题。对于如何解决这些环境与卫生问题已进行了意义重大的研究。一些研究报告认为，牲畜养殖的营养方面和粪便收集利用方面的机会可能对在靠近城市的地区保留这项生产活动提供了有利的论据。例如，在

达累斯萨拉姆，每天产生大约 30 万公斤的牛粪和鸡粪，大部分（72%）堆放在公路两旁。要把这些有机物质运走所需的费用比组织小规模收集、堆积成肥和利用活动要高昂得多。

废水处理 and 灌溉。水产养殖场在亚洲城市附近特别常见，这些养殖场既养鱼又种蔬菜。城市水产养殖的最早例子之一是印度加尔各答东边的沼泽地，那里的废水处理池在每年处理 6.8 亿升废水的同时生产 8000 吨鱼。鱼是加尔各答市民的主要蛋白质来源，据估计，利用经处理的废水的水产养殖系统能将其产量由目前的占该市日消费量的 10% 增加一倍。

一些国际机构研究利用废水处理池发展饲料用水产养殖的进一步可能性已有好几年时间。这方面的大量研究表明，世界上许多干旱和半干旱地区业已在利用废水了，并表明这样做可以不冒卫生方面的重大风险，且比常规处理法效果更好。对世界发展中国家来说最重要的是，这种技术比

较简单的处理设施建造和维护都花费不大。用于废水处理的水池所需占用的土地（每 10 万人 20 公顷）是主要的条件。

研究人员发现，经废水处理池处理，废水中的几乎全部蠕虫和绝大多数细菌和病毒都能除去，由此得到一种营养成分丰富而不含任何有害物的水源。废水灌溉可以供应许多作物所需的几乎全部的氮和大多数磷和钾，此外还有重要的微量营养元素。废水处理池处理后的水中富含藻类生物有机质，能成为一种缓慢释出肥效的肥料。废水中的有机质还有助于增进土壤的质地和土壤总体的长期肥力。建立这样的体系的主要开支是用于汇集废水的开支。许多发展中国家的城市目前没有任何汇集体系。可是，由于当地政府和有关国际机构对于控制疾病源寄予高度重视，存在着这样一个机会，即把废水汇集和处理系统与回收利用的机会（诸如供城市农业使用）结合起来。

信息技术：对农业的意义何在

现状和新发展

在许多国家内，目前在开发和应用信息技术方面正在发生非常迅速的变化。¹⁷ 这种变化的结果将会改变私营企业和政府的活动方式，实际上，每个经济部门的个人和企业的日常生活的一切方面都会受其影响。公私部门的所有组织都在采用新技术，作为提高组织或部门的效率¹⁸和竞争能力、改进服务、实施培训和降低经营成本的新方法的战略的一部分。许多政府还把新技术看作是创造就业机会的手段，以此来抵消因采用新技术而失去的就业机会。发生迅速变化的原因是：通讯和计算机硬件的功能提高了和费用降低了（处理和传递信息的费用每 18 个月降低 50 %），开发了大量的新软件产品，计算机、通讯和广播技术趋于结合以及互联网络的应用大量增加。

机会

新信息技术增加了客户利用信息和服务的机会，使用户能够更好地分享信息，提高了提供者和用户之间双向联系的潜力，大

¹⁷ 信息技术指电子数据的先进的信息和通讯载体，包括有线和卫星电视、数字和传统的无线电设备、光盘-只读储存器、宽频和窄频无线电话（移动电话）以及局部地区和广泛地区的计算机联网，包括互联网络。

信息技术的应用指这种技术提供的软件和数据以及文字和视听信息。

¹⁸ 通过信息技术提高效率和生产率是因为增加了信息量，提高了信息的质量和时效，加强了双向通讯，从而使得有可能利用同样的或更少的资金在整个企业或经济活动中作出组织上的变更和增加产出量。

大增加了专门信息资源的供应量，并扩大了以快速、省钱和可靠的方式进入全球信息市场的机会。新的信息技术超出了传统的单向或直线联系的范围，使得具有类似问题或利益的个人能够进行相互影响的联系，这将大大增加个人或组织获得的信息量。信息技术可使组织的结构更加灵活，更富参与性和减少集中的程度。

在农业部门，新的信息技术的应用越来越普遍。应用包括地理定位方法，通过卫星信息使化工产品和化肥的应用达到细微的精确程度。信息技术能够改进教育和技能，比如提供管理咨询和应用远距离联机教育技术。其他的应用包括利用信息，特别是市场消息和天气等时间性强的信息。信息技术提供了搜索技能，以寻找有关新产品、投入、市场或农作方法的研究和技术的信息。信息技术提供有关政府计划或商业服务的提供情况的信息，可用以利用这种计划或服务，并常常用来通过互联网络、电子公告牌和邮单交流信息。

在农场以外，信息技术的应用对粮食分配系统的垂直协调来说变得越来越重要。在生产、加工、分配和零售的每一个阶段，及时供货、为尚未占领的市场生产专门产品和在原料投入方面容忍变化程度的减少都需要买卖双方增加联系。在食物链参与者之间增加协调的过程中，信息技术是一个至关重要的因素。它可使公司减少存货、避免浪费、增加产品品种、减少采购费用、估计宣传的效果和改进对客户的服务。为了保证在整个食物链中符合质量控制标准，对某些零售产品来说，必须能够从向消费者出售的产品最终销售点追溯到原产农场，这就需要利用信息技术来收集和保持各项产品的运销记录。

由于全球环境更加开放和各国之间的贸易量增加（对高增值产品来说更是如此），商业信息的需要量和价值都增加了。信息技术被用来将专门产品销往尚未占领的市场，以满足消费者口味越来越多样化的需要。它可能取代为产品的供应量和价格提供基本信息的某些惯常的经济人职能，例如，卖方和买方可能以电子

拍卖的形式为某些经常交易和比较标准的产品通过电子手段报出带有要价和递价的供应量和需要量。在这种竞争激烈的环境中，那些应用最新的信息技术的公司将会取得成功。

使农业部门保持活力和可持续性的一大困难是与外界隔绝，因为农村地区不能吸引到与城市同样水平和同样质量的服务。不管处于何地，通过信息技术的应用，这种情况可能会得到改善，使利用和分享信息的能力得以提高。如果偏远地区能够得到某些与城市一样的服务及同样方便和便宜的通讯方法，这些地区就会获得新的活力。随着远距离通讯费用的急剧下降，新的信息技术将会提高农村和偏远地区的相对优势。

制约因素

虽然新的信息技术有许多好处，但是在扩大应用方面也存在着若干严重的制约因素，其中包括：通讯基础设施不足；购买计算机、电讯设备和有关软件的价格昂贵及电信业务的经营成本高；提供为开发、操作、管理和利用新技术所需要的技能的人力不足；缺少一个私营市场来提供必要的基础设施、开发软件和促进应用。

培训和技能发展无疑是信息技术发展的最重要的因素。技能发展可能是将信息技术扩展到新的应用范围的最困难的方面。就象任何新技术一样，除非开发者、操作者和应用者都拥有充分利用新技术的技能，否则就不能实现全部的好处。信息技术的迅速发展表明，对系统和软件的开发者、操作者和维修工来说以及对信息系统的最后用户来说，必须把培训看作是一个连续不断的过程。提高技能的方法各异，既可为临时用户开办短期培训班，也可为那些从事应用方面的开发和维修工作的人在大学开办高级技术培训班。在许多发展中国家，并未在大学里开办高级技术培训班，管理人员在把新的信息技术应用于通讯方面和在交流信息方面缺乏经验，因此，需要对管理和监控采用新的方法。

世界银行¹⁹强调在电讯的基础设施方面各国之间极不平衡。在过去10年中，发达国家和不发达国家之间在电话装机数目方面的不平衡几乎没有什么变化，预计在进入下世纪以后，基础设施方面的巨大差距将依然存在。据估计，还得再花300亿美元才能防止情况进一步恶化。在发展中国家，电讯设备的可靠性也差得多，部分原因是设备老化，通讯基础设施每年均需大量投资，在很长一段时期内，许多发展中国家的投资均告不足。

由于电讯用户很少和服务环境低劣，发展中国家可能需要研究一种与发达国家目前使用的系统和设施不同的向客户传递信息的组织系统和基础设施。例如，以无线电为基础的移动电话的基本建设费用较低，斯里兰卡的定价和竞争政策使其提供的服务为世界费用最低的服务之一，但是，可能用户太少，无法使乡村地区的应用具有活力。卫星转播对广播来说是省钱的，但是对双向通讯来说并不省钱（在乡村地区尤其如此），因为地面转播是很花钱的。在中国的偏远山区，利用微波联系（而不是有线联系）来沟通各地区的情况。基础设施（铁路、公路、电力、电讯）历来由政府提供，但是预算压力可能迫使政府仅仅实施规章而已，并鼓励私营部门发展应用信息技术的基础设施。在许多发达国家和发展中国家内，正在发生这种情况，因为电讯系统正在实行私有化，或者开始面临竞争，这将促进增加投资和创新，最终会使全行业的费用下降。

¹⁹ 收入最低的国家平均每千人只有3部电话机，即使已发达到一定程度的国家每千人也只有45部电话机（1990年资料）。相比之下，发达国家每千人有442部电话机。同时，在收入最低的国家内，每部主线电话的故障率为收入最高的国家的5倍。见华盛顿世界银行1994年《世界发展报告》中“发展基础设施”一节的表32。

有了管理有序的竞争环境,发展中国家就有很大的余地以降低费用和增加创新来吸引外国对通讯技术的投资。在阿根廷、智利、匈牙利、牙买加、马来西亚、墨西哥和委内瑞拉等国,情况就是如此。²⁰发展中国家建立起应用新的信息技术的内部能力是很重要的,否则的话,在很长一段时间内,它们将成为信息和信息软件的净进口国,更为重要的是,进口许多信息和软件可能与当地的情况不符,为了使信息需要符合当地的市场,必须建立当地的软件工业。

在发展中国家内,取得了许多成功,许多新技术得到了应用。据估计,中国台湾省工人的人均计算机拥有量多于意大利,虽然人均收入只及意大利的一半。中国到2000年时的电话机拥有量可能与今天的美国差不多。到1995年底,非洲约有14个国家拥有长期实时互联网络联系,到1996年,非洲大多数国家的首都将拥有这种联系。美国电话电报公司打算沿非洲的整个海岸线铺设一条光纤电缆(非洲1号),预计工程将于1999年开始,这一工程将使非洲大陆内部和更远的通讯联系大大改善。

发展中国家的农业部门在使用新技术的工作中遇到很大困难(甚至在某些发达国家也是如此)。其原因是:乡村地区的电讯基础设施不足;当前用户较少,从而限制了专门化软件市场的发展;许多生产者的教育程度低和技能有限,从而限制了当前和潜在的应用。收入最低的发展中国家的农业部门遇到的这些问题最严重。即使发展中国家的城市地区在社会和技术方面都取得了发展,在发展中世界的许多地区,在可以预见的将来,象多媒体这样的新的信息技术的应用看来仍将是一个不可能实现的梦想。

²⁰ 世界银行,1994年,《世界发展报告-1994》,第63页,华盛顿。

插文 4

美国：合作推广局

美国的合作推广局是向客户提供信息的互网络的早期用户之一。到1995年，大多数州的合作推广局已建立了自己的全世界网络地点。这些地点是进行推广服务的联系和市场开拓工具，通常由它们宣布现有的计划和服务，但是，某个地点有时会提供有关市场的最新信息。把互网络作为向客户提供服务的信息来源来使用的范围有多广，目前尚不清楚。现有的许多工作人员不善于把信息技术作为信息来源来使用，看来并没有采用广泛的培训计划。

利用互网络的一个例子是一个名为“请教专家”的项目，这是由美国农业部开发的一个软件包，供合作推广局使用，以使其能够与利用全世界网络或电子邮件等各种手段的客户进行有效的联系。除了联系以外，软件还提供了一个含有经常提出的问题和专家的回答的可检索的数据库，目的是为了提供急用信息，那些试图利用互网络寻找对农业问题的答案的用户可以首先利用。

程序涉及三个阶段。首先，将问

题列入一项专门的门口计划，尤其将问题输入未答问题的数据库，并交给一批专家。其次，一名或几名专家可能回答问题，但是，如果无人回答，该系统会自动将问题交给下一位专家。最后，可能由一名接触互网络的人浏览或检查这些问题和回答。这将使专家能够把注意力集中在新问题上，而不是经常作重复的回答。

1995年9月，在印第安纳州的两农业展览会期间均利用了软件包。来自美国农业部和7个州的推广专家在农业展览会上回答了客户提出的问题，时间间隔大约为1小时。虽然实验被认为是非常成功的，但问题是推广专家是否愿意对所需努力作出承诺以及在他们自己的组织中如何将这些活动归功于他们。

插文 5 加拿大：大麦项目

加拿大阿尔伯塔省农业、食品和乡村发展部设立了一个大麦项目小组，向该省 13 个农业区的 76 名农场主和农业用品供应商提供电子信息。该项目的信息涉及的题目有：作物生产和管理、农用设备和经销商、土壤肥力、灌溉、收获和储存、市场开拓、市场前景、市场和生产费用。该项目在农业、食品和乡村发展部的信息和服务中占有很大的比重。它还为利用其他有关的和有价值的互联网络信息提供指导，为利用与客户和项目工作人员进行联系的试验性电子邮件的用户提供一个进行讨论的论坛。

该项目提供约 600 页（4 兆字节）有关阿尔伯塔省的大麦生产和销售情况的电子信息。此外，还与世界各地 165 个其他地点进行电子联系，可接触将近 5000 份文件。

在全阿尔伯塔省，选择了 14 个办公地点（亭站），在那里，可使客户进入互联网络。约有 450 名农场主和农业厂商利用了这些亭站，至少有

同样多的人也想这样做，但无法联机。在 3 个月的时期内，约有 4800 人来这些地点访问，其中约 2425 人来自阿尔伯塔省（包括来自亭站的人），575 人来自工作人员班子，其他 1800 人来自世界其他地方。

90% 以上的试验性用户在试验结束后仍然留在互联网络上，虽然他们必须开始为服务支付款项。他们认为这是与专家进行联系和使专家更接近于他们的一种方法。用户们很快适应了互联网络，已取代通过“办公室”获得专家服务的方法。

农业、食品和乡村发展部由于采取了这一新行动在生产者和工作人员中的地位大为提高。生产者（试验性用户）非常热情地支持这一行动，即使出现了许多技术上的挫折，提供服务的支持往往很少以及试验在种植季节进行也罢。生产者渴望在互联网络上实验。但是，第一线信息的提供者认为，他们还未做好实施项目的准备。开发信息的专家们对下属班子的

努力和迅速取得的进展感到非常高兴，但是对缺少技术支持和培训感到失望。

该项目确定了今后取得成功的若干关键因素，其中包括：为工作人员提供足够的技术培训和技术支持；使部内工作人员，尤其是专家和科学家，与系统连接起来，利用系统在他们之间以及与生产者进行联系，在部内对技术实施重大的文化转变，以防止人们以老方法操作新技术；建立一

个忠心耿耿的核心组负责传递电子信息和服务；使与项目有关的人员配备安排和组织机构正规化；保持项目在部内工作人员中的地位和声望，以使他们希望参与并看到参与对自己的好处；通过讨论小组和专家的日常贡献使内容保持新鲜，同时不让系统成为材料“倾倒塌”；同其他团体建立伙伴关系以扩大系统的广度和深度以及提高地点的知名度和信誉。

来源：材料来自阿尔伯塔省农业、食品和乡村发展部关于大麦项目的一份报告，该报告采用普赖斯·沃特豪斯的一份评价报告的材料。

插文 6

墨西哥：农产品销售支持服务

墨西哥销售机构农牧产品销售支持服务局在全国利用电视系统提供农产品销售信息。专门制造的电视机用户可以在国内任何地点在该机构的一个电视频道上找到经济和商品市场信息。这个名为“电视网络”的系统在墨西哥的农村居民中遐迩闻名。最近对农业生产者的一次调查表明该系统的知名度很高（70%）。在应用信息技术方面，这种方法的好处是，它利用一种比较简单的现有技术让客户了解情况，无需建立有线通讯基础设施。除了农业信息以外，还通过这种服务提供其他经济信息，这样，提供的费用由几个部门分担。但是，由于需要有专门的电视机和电视机制造厂商缺乏宣传，使用程度有限。

政策问题

消除贫富之间的差距。在比较发达的国家的经济中，农业和粮食部门的许多企业正在采用新的信息技术，并从提高生产率中得益。同时，在欠发达国家的经济中，农业和粮食部门的企业得不到所需的通讯设备、软件或必要的信息技术技能，因此在技术竞赛中有进一步落后的危险。由于市场全球化程度的增加，得不到提高生产率的工具会削弱竞争地位。极为重要的是，发展中国家的农业部要认识到确保以合理的代价普遍接触到新技术并以此作为缩小技术差距的手段的必要性，他们还必须采取步骤为农业和乡村部门实施一项发展计划。

克服基础设施方面的制约因素。所有国家的农业和农业粮食部门所面临的主要制约因素之一是在国内的乡村和偏远地区缺乏通讯基础设施。私营部门的许多投资集中在城市地区，因为那里距离有限，从基础设施的投资中得益的可能性较大。在低收入欠发达国家内，平均每千人只有约3部电话机，而在发达国家内，每千人约有400多部电话机。十分重要的是，发展中国家的农业和乡村部门的生产者必须迫使政府尽可能减少通讯费用及鼓励进行投资以扩大电讯部门并使其现代化。

发展中国家对采用信息技术可能得采取与发达国家不同的方法，在电讯线路很少的地区，更应这样做。例如，建立生产者和农业粮食工业客户能够随时利用的信息中心可能比在每一个行业建立以利用计算机为中心的技术更为合适。

有效的培训和技能发展。采纳和有效地利用新的信息技术方面的最大制约因素可能是尚待开发足够的人力资源。技能发展需要采用各种不同的方法，以适应不同的用途。培训和技能发展可能要花很多钱，而且如果用户不能随时应用新技能或者如果培训与应用不符的话，可能会造成浪费。最省钱的解决办法可能是利用私

管部门或教育机构来提供这种服务。

明确政府的作用。由政府确定明确的目标和拟定对农业部门的信息技术战略是很重要的。政府在农业部门采用信息技术方面可以发挥重要的领导作用和起榜样作用。例如，因为政府是信息技术的一大用户，它可以通过软硬件的采购对国内信息技术的发展和应用产生很大的影响。政府在供人利用自己的服务、信息和计划方面可以为农业部门树立榜样。政府还可以通过援助计划和鼓励分享有关新情况的信息鼓励开发和利用技术。

在许多国家，由于预算赤字庞大和对投资资金的重点争夺激烈，在作出决定时，必须以政府仔细确定的重点为基础。在任何情况下使用的方法必须以受客户驱动的重点为基础。

确保信息内容适当。信息技术的目标是以更便于利用和更有效的方法提供信息和服务以及改进通讯联系。亟需确保信息的内容以客户的需要为出发点，并且是最新的，应用以后可更加有效地提供服务。如果信息的内容是过时的或者达不到有关用户的需要，用户就不会加以利用，实验就会失败。

用户同样不满的是信息过多，同他们用以作出决定的需要无关。需要更加注意在应用信息技术时对源源而来的信息进行筛选，以便在正确的时间向客户提供用以作出决定的正确的信息。信息专家也可以发挥这种作用。

建立合作关系。在通过电子手段向农业部门提供信息和信息服务方面，政府决不可能是唯一的组织。在政府的各个部门和各个机构之间，必须建立合作关系。还必须与私营部门、大学和其他教育机构建立合作关系。这种方法可以以较便宜的价格向客户提供“单窗口”入网机会和提供质量较高的信息和服务。农业需要与卫生等其他部门的基础设施和应用连接起来，以此来加速发展和

把建立及操作系统的费用减至最低限度。

用户付款。应当把信息和信息服务看作是一种商品，可以有一个能动的市场。这样一个市场将使私营部门的参与者能够发展决策者和各个客户希望得到的那种基础设施、软件和新的服务。应当把信息和信息服务的提供者与法律、金融和会计服务的提供者同样看待。政府不妨考虑为信息和信息服务建立某种形式的用户付款制度，这将使政府能够扩大某些服务，同时获得有关用户认为最重要的服务的市场信号。

政府和国际组织在促进利用信息技术方面的作用

制定一项战略。政府需要制定一项利用信息技术的国家战略，以提高乡村、农业和粮食部门的生产率和通讯联系，并使政府能够以较低的价格向客户提供更好的服务。应用信息技术的一项周密的战略需要有明确的时间表、更多的经费和使其发挥作用的承诺。农业部必须认识到新的信息技术带来的机会和自己采取行动来实现其中的好处。这种行动包括确保以合理的价格使农业和粮食部门适当地利用技术。这可能需要在政府内部宣传为乡村部门进行管理改革和使价格具有竞争性的必要性。

促进提高技能和资本投资。在促进和实施发展技能计划和对应用新的信息技术进行资本投资的计划方面，政府可以发挥重要的作用。在提高技能方面，政府可与教育机构及私营部门出资者建立合作关系。提高技能需要把重点放在年轻人身上。政府还必须鼓励政府或私营部门应用当地开发的信息技术，以避免依赖进口。为了促进新发展，政府可建立一个应用新的信息技术和展示部门内采用的最佳方法的交流中心。政府还可以促进建立共同标准，以使系统之间相互通融，很容易交流信息，用户也无需面对大量不同的系统。

改变办事方法。在介绍新的信息技术方面，政府需要采取一种全面的方针。需要有更加复杂的解决办法，而不仅仅是将系统从纸上转移到电子环境中。必须检查整个过程和了解用户如何适应新的服务。只有改变全过程，才能实现技术的全部好处，但是政府开始时的规模最好小一些，比如搞一个试验项目，以取得操作系统方面的经验和从客户那里得到有效的反馈。具体展示进展情况是重要的，在经过试验以后，可能会建立起一整套更为有效和更易为用户接受的系统。

鼓励私营商业服务机构。政府可以通过利用电子手段向客户提供自己的信息、信息服务和计划，间接帮助为经济中的农业和乡村部门引进私营商业服务（比如银行、保险、法律、会计和信息）。政府和商业服务机构在进入乡村地区以后可以相互加强，鼓励采用信息技术，以抵消距离远的影响。政府和商业服务机构还可以在乡村地区创立更多的就业机会。为了鼓励商业信息技术服务机构，对政府来说同样重要的可能是创立一个适宜的电讯环境，特点是费用低和基础设施充足。当印度的调制解调器的价格为美国的4倍和泰国的入网的价格为美国的12倍时，采用率受到严重的影响。

必须使国际贷款者认识到金融利益和其他利益。为新技术投资提供资金需要使国际贷款者认识到这种投资带来的收益。需要作更多的分析来表明，采用新的信息技术会给部门和整个经济带来很高的报偿。国际机构和捐助国进行合作是很重要的，这样才能提高人们的认识，促进投资和培育技能以及使信息技术得以改进。需要有一名乡村部门的代表来确保基础设施充足和在价格上具有竞争性，以便乡村部门利用新的信息技术。为经济上的应用制定一个可靠的商业计划是很重要的，这样才能缓解信息技术项目

和计划的资金问题。

使人们认识到利益。粮农组织等国际组织的作用之一是使人们认识到采用新技术的利益。例如，粮农组织可以通过应用技术和让人们以电子手段接触它的信息和服务作一次示范，比如通过电子手段散发所有的数据和报告，为提供技术信息举行电视会议和相互影响的讨论会。国际机构也可以帮助分析信息技术带来的利益，尤其是在进行这种分析的经验有限和利用信息技术上处于发展的早期阶段的地区。它们在下列方面也可发挥重要的作用：建立一个电子信息资源及其应用的国际交流中心，帮助在政府之间和援助机构之间进行协调以及帮助发展技能。

沙漠化的威胁

沙漠化一词²¹并不是指现有沙漠向前推进，而是指土壤和植被退化地块的形成，扩大或加重，特别是在人口稠密的城乡地区、管理不善的农场和河道的周围。沙漠化在任何类别的气候条件下都可发生，但是受影响最严重的地区是干旱、半干旱和干旱的次潮湿地区，统称干旱地区(约占全球地表的30%)。干旱地区的很大一部分人力和自然资源在长期的干旱中早已退化，已达到可能不可逆转的程度，这引起了一系列复杂的经济、生态和社会问题，统称为沙漠化，与现有沙漠生态系统的作用大不相同。

²¹ A.Aubreville 在 1949 年由巴黎地理、海洋和殖民地出版社出版的《热带非洲的气候、森林和沙漠化》一书中第一次使用了这个词。一般说来，这个词不是指流动的沙体的移动，移动的确在发生，但是据估计，在整个沙漠化过程中，所占比例不到 10%。例如，撒哈拉沙漠的南端视每年的雨量变化有进有退；要确定趋势如何，需要得到更长时期的时序数据。

插文 7

粮农组织的全球信息和预警系统

如何利用信息技术来处理农业和粮食安全问题的一个重要例子就是粮农组织的全球信息和预警系统。该系统是有关世界各国当前和未来的粮食供应和需求情况的数据和分析的唯一全面的国际来源。该系统是在 1975 年应 1973 年的粮农组织大会和 1974 年的世界粮食大会的要求而建立的。

该系统的主要目标是根据最新和最确切的信息监测当前的粮食供应和需求情况，包括生产、消费、储存和进出口情况，以及确定哪些国家即将发生粮食短缺和紧急需要情况。该系统不仅预报粮食短缺，还预报粮食剩余特别多的情况。它还预报生产、消费、储存、进出口、粮食援助需要和供应量、紧急需要、捐助承诺和装运等情况。可能影响粮食供应和需求的所有因素都加以考虑，其中包括天气、动植物病虫害、草原和农田情况、运输和储存问题、政府有关基本食品的生产、消费、价格和贸易等政策以及远洋运费。

该系统由粮农组织总部商品和贸易司的全球信息和预警处掌管。该

系统为交流信息与粮农组织大多数技术单位保持经常联系，在本组织的紧急协调活动中，起着联络中心的作用。自 1975 年起，已与 110 个国家的政府、3 个区域组织和 60 多个非政府组织建立了机构联系和达成了交流信息的协议。这些政府和组织既是信息的提供者，也是信息的使用者。许多国际研究机构、通讯社和民间组织也进行了合作，自愿提供信息。粮食援助的捐助国是该系统的主要用户，但是在提供信息和建立该系统本身方面也发挥了重要作用。双边捐助国保证把粮食援助的所有认捐和交货情况通知该系统。

该系统的国家监测员借助 20 年的时序统计资料，不断更新和分析有关粮食生产、贸易、粮食援助、储存、消费和国内各地区粮食安全的数据。该系统监测世界所有地区和国家的粮食作物情况。收集的信息涉及可能影响播种面积和产量的所有因素。一个根据目标建立的计算机工作站进行广泛的数据处理，从解读卫星图象到估计粮食进口需求无所不包。对于缺少

持续和可靠的农业气象和作物情况的信息的非洲易受干旱的地区，该系统依靠监测和解读卫星图象。冷云期常可估计出已大量下雨的可能性，而标准化的植被差别指数可追踪整个季节的植物生长情况，以发现发生的干旱。

该系统还监测世界粮食市场。它通过汇集国家一级信息估计全球粮食供应情况，并监测世界市场出口价格和主要粮食交易市场上的贸易情况。该系统报告市场上的大事和主要变数的根本趋势，如果出现粮价大涨的危险，则发出警告。对国家的监测虽然是全球性的，但主要集中在82个特别脆弱的低收入缺粮国。分析的主要重点是谷物，因为有关其他种类的食物信息往往极为稀少，但是该系统正在扩大其非谷物主食的涉及面，尤其是在非谷物食品在国家饮食中占有很大比例的那些国家。在往往缺乏确切的粮食信息的世界一些粮食最不安全的国家内，该系统依靠派出的快速评价组。

最近，该系统更加注重国家内部地区的粮食安全。为此建立一套计算机装置，以便解读地方粮食经济的复

杂的相互影响，与此同时，还为易受灾地区绘制了具体的国家风险图。

快速和有效的联系是该系统的关键因素，计算机技术使该系统能够加快编写和散发报告的速度。该系统的定期出版物是《粮食展望》、《粮食收成和短缺情况》、《非洲撒哈拉以南地区粮食情况和作物前景》及《萨赫勒地区报告》。此外，每年还发表了约30份特别警报和特别报告。该系统的出版物免费提供给所有机构和个人。该系统还回答具体的信息要求。该系统对电子通讯进行了投资，以扩大其读者队伍和加快分发信息的过程。该系统的产出，包括所有最新的出版物，现在均可在粮农组织的主要互联网络的显示盘上找到。该系统的信息提供给法语国家的办法是利用一个微型电视显示盘和通过非洲的普通热带间网络分发电子邮件。继续寻找新的措施来加强重要的粮食安全数据的收集、处理和分析工作。

1992年6月在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展大会通过谈判得出的定义如下：“沙漠化是干旱、半干旱和干旱的次潮湿地区的土地的退化，是各种因素造成的，其中包括气候的变化和人类的活动。”²²

土地退化的进程是多种多样的，并不是在同一时间和同一地点全都出现。气候、沙漠化和社会之间的关系是因地而异的，导致沙漠化的各个阶段是渐进性的，在局部地区并不总是看得见的，就是说农民和牧民并不总是看得见的。因此，沙漠化的时限与干旱等其他现象的时限是大不相同的，此外，其影响是联系性的。不象干旱看得见的影晌那样，早期的沙漠化进程是无法全面觉察到的，但是会使干旱、半干旱和干旱的次潮湿地区的植物、人类和动物赖以生长的脆弱的生态平衡逐渐崩溃。

干旱地区的特征是雨量又少又极不稳定，使生物量的生产波动很大，从而使土地生产食物、饲料和生物燃料的能力变化无常。如果在干旱阶段不遭严重破坏的话，旱地的生态系统具有很强的反弹力，在干早期过去以后总能得到恢复，即使在管理不善以后也能得到恢复。干旱地区的传统土地使用方法往往是机会主义性质的；传统的旱地农民在较好的时期试图得到最大限度的收获，而在干旱时期则试图尽量减少损失。这种做法产生于一套复杂的生产方法，其特点往往是将种植作物、放牧和农业林地混合在一起。除了灌溉农业以外，旱地采用的新的和提高产量的方法迄今并未取得很大的成功。

²² 1990年，联合国举办的一次特别专家磋商会得出的结论是，在干旱地区区分沙漠化和土地退化的差别是没有意义的，因为这样做只会混淆整个问题。在本章中，两个名词交替使用；联合国环发大会的名称用作工作定义。

世界的许多碳储存在旱地的土壤和植物中，沙漠化影响了碳循环的交换，而碳的减少助长“温室效应”的形成。人类活动对雨量格局的影响仍然是一个众说纷纭的问题，但是今后的影响可能包括雨量和雨期的很大变化，这会对土地退化的一切进程产生影响。如果雨量不大量增加，预计全球的气温会上升，这会加速蒸发，最终导致世界干旱、半干旱和干旱的次潮湿地区的进一步沙漠化。

土壤的类型对受沙漠化进程（特别是人类活动造成的进程）侵害的程度起很大的作用。象生态系统链中的其他因素一样，人类在几个方面影响沙漠化进程，同时也受这种进程的影响。人类活动有时造成和加快了这种进程以及（或则）加重其影响。总得来说，在发展中国家的最贫穷的人口中，土地退化的原因和后果都是最明显和最严重的，他们的行动往往受应急需要的驱使，因而是一种短期的生存策略，而不是着眼于长期的。

沙漠化的程度和原因

在干旱、半干旱和干旱的次潮湿地区，沙漠化进程受人口稠密、经济条件和当地因素之间的相互作用的影响。气候变化所起的作用较小，至少在干旱的次潮湿地区是这样，在那里，土地退化主要是资源管理不当的结果。人类引起的土地退化并不是最近观察到的现象；引起沙漠化的人类因素早在 30 年代就有人提到了。²³ 由于沙漠化使土地的生物生产率不断下降，土地的承载能力下降了。在许多国家内，这些因素的结合给粮食安全造成了严重的威胁。自然资源基础受到的压力以及对这种基础的可能过度利用意味着，某些人类住区的生活系统（最终是生存）处于危险之中，生物多样性可能大量丧失。

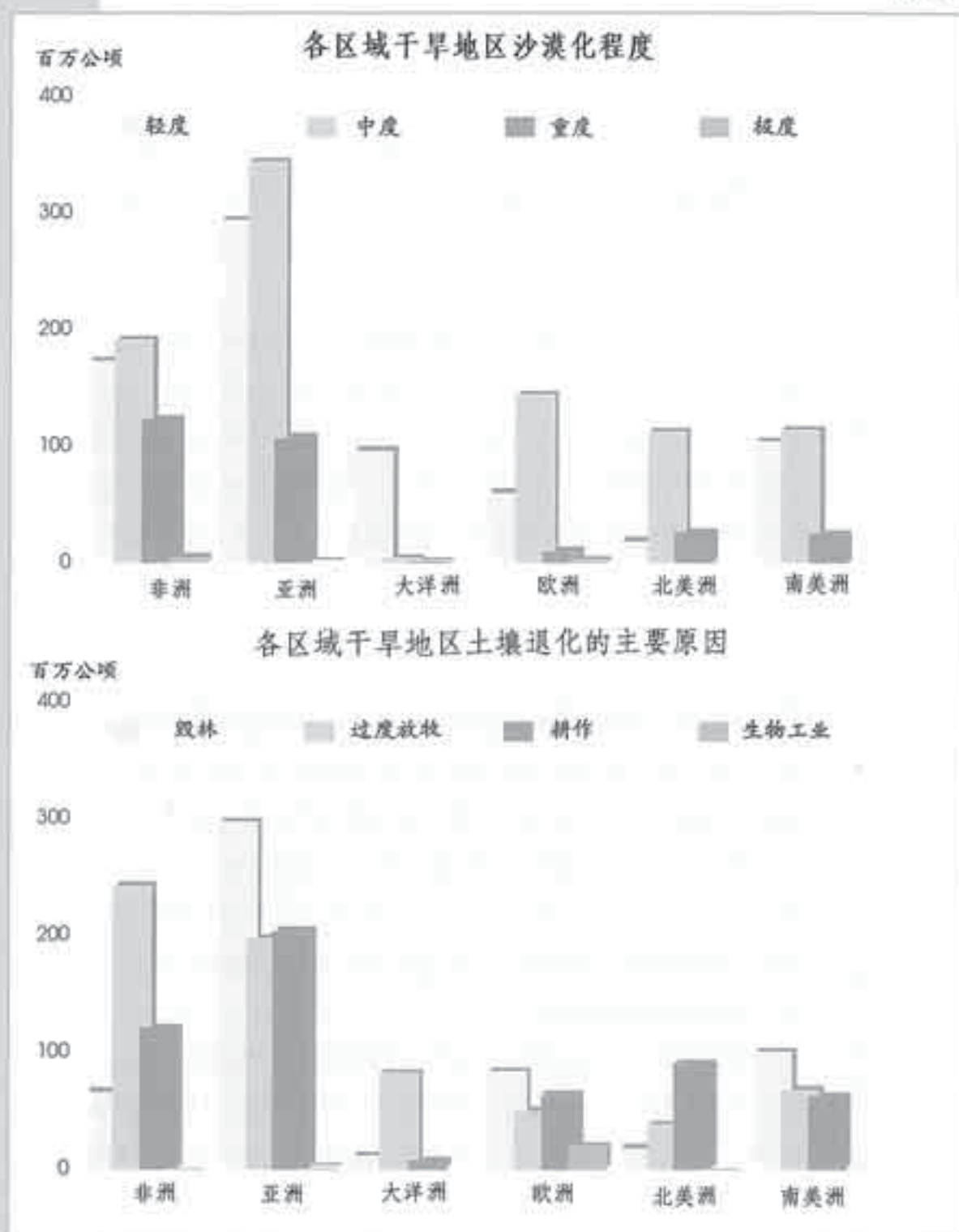
²³ 例如，见 E.P.Stebbing 1938 年的文章《非洲的人为沙漠》，载于《皇家非洲社会杂志》，第 36 页。

在全球范围内，约 20 亿公顷的土地在不同程度上受到了土地退化的影响。第 76 页的图 6 表明，从绝对的地表面积看，亚洲的半干旱和干旱的次潮湿地区大多处于危险之中，其次是亚洲和非洲的干旱地区。后者占有 7000 多万公顷可列为严重退化的土地和最多的极端退化土地（350 万公顷）。因此，约 70 % 的世界旱地——占全球土地面积的 20 % 以上——在某种程度上已经退化。

旱地地区出现沙漠化的主要原因在地区之间有很明显的差别（图 6）。直接与农业有关的活动在澳大利亚以外的所有地区都是造成土地退化的重大因素，在北美退化的干旱地区，因这种活动造成的面积所占比例不亚于 52 %。影响最严重的地区是墨西哥北部以及美国和加拿大的大草原地带。在发展中国家地区，农业活动也在不同程度上多方面造成了土地的退化。在非洲撒哈拉以南地区，增加作物产量和减少休耕期往往造成土壤养分的净输出，从长期看，会使土壤肥力大量丧失，但是在其他地区也出现这种情况。在 80 年代，加速发展经济作物（根据结构调整计划，往往是出于需要纠正对外收支不平衡的动机）在许多情况下导致休耕期减少和旱地退化，有时候还破坏了土壤结构，在那里的贫瘠的土壤上，机械化过程中使用的农业机械已经证明是不可持续的。近年来，与加快市场自由化进程有关的肥料信贷和补贴的减少在某些情况下削弱了农民提高农业生产率的能力，使他们进一步去开垦贫瘠土地。

森林、其他林地、树木和灌木的过度采伐是造成土地退化的另一个重要因素。亚洲（其次是拉美和加勒比海地区）因毁林造成土地退化的数字最高，在那些地区，毁林是仅次于过度放牧的造成沙漠化的第二个最重大的因素（图 6）。砍伐树木往往是为了扩大农地和草地，而过度采伐的原因大多是采集薪材的程度超过了森林和树木的再生能力。过度放牧和一再烧荒，树木的覆盖和植被是抵御太阳辐射的最重要的保护源，如果完全或部分将其

图 6



来源：粮农组织和联合国环境规划署

破坏或清除，那么反照率（地表的反射）、地表温度和蒸发率都将发生变化。这种变化到时会导致土地的退化，但取决于使用的强度、土壤脆弱的具体程度和生态系统的反弹力（在受干扰后恢复原状的能力）。

在草地、灌木和野草丛中过度放牧也会造成沙漠化。图 6 表明，过度放牧造成的退化土地在退化的旱地总数中占 1/3 以上，即占 6.787 亿公顷。尤其在东非萨赫勒地区，牲畜存栏率很高，导致土地严重退化，部分原因是牧区的树木被砍倒（导致饲料含量减少）和缺乏对畜牧的管理，而兽医的改进又导致死亡率的减少。

在土地退化的上述原因的背后，是人口增长快而土地资源有限的整个过程，再加上与土地的使用和占有有关的一些技术和体制问题。人口的压力导致过度采伐木材资源和在非洲撒哈拉以南的乡村地区出现的薪材危机。当地资源基础受到的压力意味着，某些传统的农作方法，如迁移性耕作，在世界的某些地区已逐渐失去其活力。人口分布极不均衡的国家提出的游牧民定居或迁移计划对这些因素并不总是予以足够的注意。移民（特别是季节性和年度移民）可能会造成不可持续的伐木行动，而树林需要较长时间才能再生，如果移居者在新环境中缺乏必要的经验和环境信息，这一自然进程可能受到严重破坏。在过去几年中，由于环境和政治难民人数的增加，这个问题更严重了。如果租地的农民在签约期间被迫最大限度地利用土地，土地租赁制也可影响土地退化进程。农民对在这种土地上作长期投资可能不大感兴趣，而地主在大部分时间内可能不在本地。

年降雨量和降雨与蒸发的比率是影响水位降低的最重要的小气候变数，而这又是与农业、城市和生物工业利用土地的强度联系在一起。土壤质地、水文学和地势在风蚀和水蚀中起着重要的作用。在干旱地区，水蚀影响着将近一半的退化土地面积。在非洲，水蚀使 5000 多万公顷旱地严重退化；在南亚，水蚀也

很严重。土壤的盐碱化和钠化的问题可能因管理不善和考虑不周的灌溉计划而加重了。粮农组织的调查发现，赤道以北 35 % 以上的非洲土壤受到了盐化和侵蚀的影响。灌溉农地的退化有时候是水涝（水位上升）造成的，主要原因是排水不畅和（或）灌溉过度。

人口压力的增加和在雨季人口过多迁往旱地越来越多地使人们在旱季陷入困境。因引进灌溉和非灌溉作物而将关键的生产资料另作他用（比如旱季的牧场）和以牺牲乡村的农业生产者的利益为代价的工业和城市用水打破了传统生产链中的环节，如果不加弥补，就会导致整个生产系统的崩溃。同时，社会凝聚力（比如社团和部落的权威）和集体活动（比如迁移和游牧生活）的丧失已加重了旱地居民易受气候变化影响的脆弱性。

预防沙漠化和与沙漠化作斗争的政策

与沙漠化的斗争是一场政治、社会和技术斗争。正如与沙漠化作斗争的国际公约所说，涉及的政策因具体的地理和农业气候环境而异，但是，在许多情况下，减少对土地的压力有效办法是支持乡村地区的收入多样化，非农业收入可以“买到时间”来让农业家庭试验和学习新的活动，让多年生植物（有助于土壤恢复）充分成熟以及通过提供购买食物的现款减轻将农业扩展到贫瘠土地的压力。因此，这将有助于通过鼓励采用新技术加强对土地の利用，即使在不稳定的农业气候环境中，这也将减少投资的风险。

加强农业仍将是一种必要的战略，因为除非对生产性资源进行投资，越来越稠密的人口在长期内将导致土壤贫瘠化和平衡程度降低。收入多样化将会消除目前放牧过度的草原受到的压力，尤其是在因强烈希望实现“自我保险”而增加牲畜来防备旱灾和歉收的地区。但是在农业发展潜力较低的许多地区，从收入和生产方面看，畜牧业具有相对的优势，只要土壤不是过于脆弱，应

插文 8 与沙漠化作斗争公约

在联合国环发大会上应非洲代表的要求，防止沙漠化政府间谈判委员会草拟了与沙漠化作斗争的国际公约。该公约于1994年6月获得通过，到1996年1月底，已由115个国家签署，其中25个国家已经批准了该公约。在1994年6月的政府间谈判委员会会议上，成立了两个工作小组，并举行了一次全体会议。这些小组在1995年8月再次开会，开始为举行缔约方的第一次会议（定于1997年底举行）作准备，预计到1996年9月，建立多边资助机构的问题将得到解决，大多数签字国将批准该公约。公约特别认识到：

- ◆ 采取综合手段解决问题；
- ◆ 把当地的技术和现代技术结合起来；
- ◆ 让当地的工作对象村社参与国家行动计划的制订工作。

公约现阶段的任务是实施有关在非洲采取紧急行动的决议，同时不要忽略在其他有关国家采取行动。

一些国家在批准与沙漠化作斗争公约时很快作出了反应，根据在非洲采取紧急行动的决议在国内采取行动。马里就是这些国家中的一个。1994年10月，马里政府将制订一项全国环境行动计划和草拟一个与沙漠化作斗争的全局计划的策划过程合并在一起；建立了一个有关环境和防止沙漠化的机构，包括在政府一级建立一个部际委员会，建立一个在技术上监督进展情况和突出技术工作重点的磋商委员会，建立一个协调全国环境和防治沙漠化行动计划的制订工作的常设秘书处；并要求德国政府和粮农组织帮助拟定计划。

由于后者的帮助，联合国开发计划署做出的贡献和国家专业人员的参与，马里的行动计划与1995年1月付诸实施。该计划包括：在第一阶段提供有关环境问题（尤其是自然资源退化）的信息并提高人们对环境问题的认识，通过组织一次由当地居民参与的对话进程和建立国家顾问的报告机制，对许多因素随时进行观察。这种收集信息和提高认识的双向机制的最

终目标是在1996年2、3月份组织一个讨论国家行动计划的全国论坛。该论坛就下列各个方面讨论和提出具体建议并讨论和提出行动的内容：保护和恢复自然资源的主要问题；由城市化、工业发展和污染引起的问题；体制问题和持续保护环境和控制沙漠化的必要性以及在公约框架内的计划进程，特别是有关国家参与的性质、民主化、放权、地方一级的发展和各级人力资源全部参与的计划进程。

在德国技术合作署、粮农组织、

联合国开发计划署和其他捐助者的支持下，自1996年3月起马里的计划工作已进入第二阶段。预计这将包括一项含有国家行动的战略手段、目标和内容的国家综合计划，一套详细的具体国家计划和一些局部地区发展计划，后者将有助于在当地力量和机构的领导下在下级（村级）执行计划，计划将包括必要的法律措施、规章和筹资安排，特别是旨在动员当地资金和观察当地是否有足够的筹资机制的安排。

当鼓励其发展，以作为农作物的补充。

在实现非农业收入多样化的同时，应采取措施使农业活动多样化，最大限度地使其增值。如果可能，应提倡和发展渔业和水产养殖业。在有足够的销售基础设施和发展潜力的地区，应考虑提倡养蜂和非木材林产品加工业。如果新技术能够减少从事粮食生产和其他日常工作所需的时间和精力，从而使越来越多的农村家庭参与保护环境的措施，这种技术就会增加重要的新效益。

与沙漠化作斗争需要参与土地利用和管理的公私各方人员密切配合，合作性的体制和行政方法需要下放决策权和有广泛的反馈机制。需要把更多的权利交给村民，尤其是妇女，在大多受影响的地区，她们总是感到被排斥在外（只有那些男人历来大量外流的地区除外）。社会条件的改善有利于地方参与，而前者则受到积极的国家和国际政策环境的影响。在村社一级，人们应当能够参与计划的制定、执行和监督工作，并应鼓励他们这样做。土地管理策略的基础应当是象南亚已经出现的情况那样，在村社一级组织水用户小组等资源使用者小组或建立轮灌制。同时，农业研究人员应当设法把村民了解情况的方法与自己的调查结合起来。这样才能确定问题、讨论问题和突出问题的重点，最后，这将导致制定因地制宜的政策、策略和措施。

绿色革命已对全球粮食安全做出很大贡献，但是与集约化农作技术相联系的一些“第二代”问题需要解决。为此可以设想各种技术建议，这些建议不一定很花钱或很复杂。通过引进可以实施农村间作方法的木本作物就可建立土地综合利用制。围栏和轮流放牧制可以创立有利于生态环境的牲畜-牧场管理制。恢复植被的专门耕作设备可以使土壤复原，在种植作物时，可以不引起沙漠化进程；种植多种作物，而不是单种作物，对这种类型的土壤治理更为有效。如果在退化的土地上重新种植植物可行的话，应当利用适当的设备来种植乔木、灌木和草类，以便持续保持土壤和进行小流域管理。这无需花很多的钱。植物带的屏障有时候

比高技术的工程项目能更好地解决沙漠化问题。堤岸、梯田、水道和防风林有助于持续改善土地，特别是对得不到信贷，尤其是用于与水土保持有关的信贷的农户来说更是如此。

应当研究土地使用的法律方面的问题，因为行为往往会因获得土地的机会和使用土地的权利而变化。感到比较安全的村社会欢迎激励采用长期计划的措施；为了促进自然资源的综合管理，使土地的中期使用得到保证是可取的。虽然在许多国家内，土地立法是一个众所周知的复杂问题，但是在许多情况下，光是保护土地的重要性就应使国家当局予以高度重视。

包括上述行动方针的一项旱地发展和与沙漠化作斗争的综合计划需要大量的资金。但是，沙漠化造成的经济、社会和环境代价之多是无法以数量估计的。且不说非经济因素，土地退化造成的长期经济损失（以每年损失的收入计算）据估算每公顷灌溉地为 250 美元，每公顷雨育庄稼地为 38 美元，每公顷牧地为 7 美元；因此，年总损失额为 423 亿美元。²⁴保持土壤的质量是头等大事，这不仅因为对土地的生产率有直接的影响，而且还因为如果土壤退化，旱地的生态系统也会退化，即使肥力的损失不是不可扭转的，有时候只有以很高的代价才能使土壤复原。还必须考虑不保护土壤的代价。要使一个社会接受防治沙漠化的代价，必须使它充分认识到所涉及的危险。必须在直接受影响的人口中和在发展援助界提高这种认识，对前者来说，需要为其创造能够积极参与的条件。朝这一方向迈出的步骤包括出版一些通俗易懂

²⁴ 以 1990 年价格计算，见 H.Dregne，M.Kassas 和 B.Rozanov 1991 年所著《对世界沙漠化状况的新估计》一文，载于《沙漠化防治公报》第 20 期 6 - 18 页；据联合国环发大会（1992 年）估计，从 1993 年到 2000 年的一项全球计划的费用为每年 7.3 亿美元（不包括国家计划，实际上，全球计划应成为各 的发展计划的一部分）。

的手册和制定与沙漠化作斗争的国际公约等。

还应当提及联合国在这个问题上开展的许多项目和活动，特别是粮农组织在联合国人口活动基金和国际应用系统分析研究所的合作下进行的有关估计发展中国家的土地的人口承载潜力的调查。为了确保未来的粮食安全，必须确定人口密度的临界极限和减少受气候灾害和其他灾害影响的风险和脆弱性。土壤质量的长期变化是很难监测的，这限制了研究人员分析技术和政策对外部环境的不利影响的能力。农业研究机构应当提出一套土地质量指数，确保收集数据的方法有国际统一标准，并有持续的财政能力。应当通过象粮农组织的全球信息及预警系统那样的数据库提供遥感数据。某些国家（比如埃塞俄比亚）对于旱和灾荒有自己的国家预警系统。

最后，鉴于恢复已退化的土地的费用往往是很高的，决策者应当强调首先防止这种退化发生的措施和条例。

对农业发展的支持服务政策

发展中的农业支持服务

商品农场需要三种类型的支持服务：

- 支持农场生产的后方联系；
- 支持将农产品从生产者手里转向消费者手里的前方联系；
- 支持农场成为一个企业单位的下方联系。

后方联系包括的投入服务有：空播草种、清地、撒石灰和肥料、喷洒管理和信息技术。前方联系包括的投入服务有：产品的分级和包装、冷藏、运输和销售信息。下方联系的例子有：会计和法律服务、农场商业管理咨询和规划以及培训。

随着农业系统的进一步发展，它所需要的支持服务的范围越来越多样化，而性质则越来越专门化。农业生产率的提高取决于

获得多种的专门支持服务，其中许多服务可通过合同购买，而不是由农场本身提供。如果服务所利用的技术受操作的规模经济的影响（空播和喷洒是明显的例子）或依赖复杂的信息和技能（如税收计划和遵守法律），情况尤其如此。这种专门化的服务越来越多地由私人部门提供，政府的服务越来越不重要，甚至完全没有。事实上，与比较发达的农业联系在一起的支持服务的特征是越来越需要专门化的信息。“信息是具有意义和目标的数据，因此，把数据变为信息需要知识，而知识顾名思义是专门化的。”²⁵随着农业成为一个比较发达的行业，一般性质的信息越来越重要。有关的和有用的信息是适合农场情况的，面对数量越来越多的原始数据和半加工数据，农民愿意付钱将这些数据转变成能够用来改进对农场事业的管理的信息。

在低发展阶段，支持服务很少，而且专门化程度往往差得多，由公共部门提供的可能性较大，不过信息的内容可能更适合普遍应用，但仍然同样重要。例如，在出售化肥和杀虫剂时，需要对使用产品的效益和安全性提供公正的信息，对使用者以及环境和消费者都是安全的。经济发展中的一个关键因素是采用提高生产率的农业技术，以提高农业的利润和降低粮价。但是，提供的服务质量低劣限制了农业的发展，而农业的生产率和利润低，就不易得到私营部门提供的高质量的可靠支持服务。因此，农业发展和整个乡村经济发展都受到了限制。所以需要在支持服务方面进行研究、推广和培训。对于竞争性市场的建立和顺利运转以及对小农农业实现商业化来说，正确和及时地提供有关投入的供应量和价格以及产出的销售机会和价格的信息是极为重要的。

粮农组织对为亚洲小农提供的农业服务的组织和管理工作进行的一次调查发现：“……很大一部分农地是由小农耕作的，服务系统和投入递交机制是由政府各个部门、法定机构、委员会

²⁵ P.F.Drucker 1990年著《新的现实》，伦敦曼达林出版社。

他们在很大程度上依靠国家的政策和国家的支持服务。……支持和公司管理的，另外还由非政府组织管理。”²⁶调查报告得出的主要结论是，投入供应和产品购买等服务不够是妨碍增加产量的主要障碍。在非洲撒哈拉以南许多地区，也存在着类似情况。虽然那里的结构调整计划比较重视私营部门提供农业服务，但是在许多情况下，存在着化肥交货太迟，答应了的信贷从未支付，得不到拖拉机的关键部件，购买产品以后拖欠付款等问题，以及许多其他类似的问题。

对政府提供的农业支持服务表示担心有其紧迫的原因。²⁷第一，公共雇员往往缺乏有效地提供服务的积极性，尤其是在及时性方面。第二，谋取私利的欲望往往很强，导致徇私，最糟的情况甚至导致腐败。第三，由公共部门提供私营部门可以提供的服务可能压制私营部门的发展。最后，公共部门提供服务有其固有的效率不高的倾向，因为这种供应不是受需求驱动的。即使不遇到前三个问题，也可能遇到最后一个问题。正如在几次服务收费中发生的情况那样。例如，在使英国农业发展和咨询局实现商业化的过程中，“在收费开始时，该局犯了一个典型的市场错误，即先开发产品，然后试图将其出售，而不是先了解市场需要，然后开发产品来满足这种需要。”²⁸但是，还应当指出，某些公共部门的单位提供的服务十分令人满意；罗伯茨²⁹认为泰国的农业

²⁶ A.Salehuddin 和 R.Shafiqur1991年著《亚洲为小农提供的农业服务的组织和管理》，罗马粮农组织和达卡亚太地区乡村综合发展中心。

²⁷ R.A.J.Roberts 1995年著《农业服务在发展中的作用》，1995年3月在英国剑桥大学召开的农业经济社会会议上提交的论文。

²⁸ R.J.Dancey 1993年著《英格兰和威尔士农业推广工作的演变》，载于《农业经济杂志》第44（3）期，375-393页。

²⁹ Roberts，前引书，脚注27。

银行和农业合作社就是这样的例子，由政府提供农业支持服务的问题涉及到执行政策问题和政府在执行自己的政策中的作用。

农业支持服务的发展

由公私部门提供的支持服务，由政府继续提供可由私营部门提供的农业支持服务（比如肥料的提供、产出的销售和信贷）的经济理由是基于这样一个事实：在许多正在放宽的经济中，私营部门在关键领域仍然是不发达的，因此，政府有时候不愿意让公共部门退出基本上是商业性质的活动，哪怕公共部门的参与是非常没有成效的。政策和商业风险影响了私营部门进入这一领域的意愿，这可能说明为什么在许多非洲国家内，私营部门在产出销售方面比在肥料供应方面活跃得多。生产率低、半自给农民多、人口密度低和基础设施差等现象的大量存在，加重了这一问题的严重性。

印度安德拉邦采取的办法是有计划地建立由公私部门共同参与的乡村服务中心，最初的目标是提高农业生产率，然后再扩大服务范围，以满足在收入增加以后对消费品的需求。对这样一个中心³⁰的调查表明，随着时间的推移，私营部门扩大到在卫生以及化肥、杀虫剂和农业机械的运输及销售方面提供服务，与政府机构提供的服务进行竞争。这种做法可能有助于激起对最终可由私营部门提供的服务的需求，必须十分小心地确保政府在其有关的商业活动中不垄断供应或暗中提供补贴，否则的话，私营部门就无法进行竞争。

如果私营部门不参与或不感兴趣，另一种办法是以项目为基础让私营部门参与活动，即在头几年提供资助，直至市场发展

³⁰ S.Wanmali 1993年著《印度的提供服务工作和乡村发展：对米尔雅尔古达-塔鲁卡的调查》，华盛顿国际粮食政策研究所第37期研究报告。

足以停止援助为止。这方面显然存在着危险，主要危险是，这样的活动可能再次成为低效的国营垄断行为，所以必须十分仔细地设计项目阶段，以确保一开始就应用商业原则和方法。这种方法取得成功的一个明显的例子是孟加拉国格拉米恩银行的活动。

³¹在这方面，在私营部门的机构非常脆弱或不存在的地方，政府要考虑的一个问题是，在预算越来越紧张的情况下，将有限的资金用来直接支持农业呢还是支持整个乡村经济的发展，后者也有利于农民。对“软”基础设施等乡村机构进行投资可能同对乡村道路等“硬”基础设施进行投资一样重要。

政府提供某种类型的支持服务（最明显是推广服务，但也有研究和培训）的理由取决于一些信念，即必须相信：这种服务对社会的好处超过对私人的好处，所以私人提供的服务不会高于社会所需程度；公共领域的信息有利于公众，其特点是在消费方面没有竞争性，在提供方面没有排斥性，提供的费用是不可收回的，因此，私营部门根本不可能提供（此问题后面作较详细的论述）；保持公共领域的某种信息有利于公众；在某种意义上说，期望农民，甚至富裕的农民，但特别是贫穷的农民，为对农业发展和国家粮食安全具有根本重要性的某些事情付钱是错误的。

不管这些信念是否站住脚，必须将为提供服务付钱的人和提

³¹ 这家银行最初是于1976年作为一个行动-研究项目设立的，以向乡村穷人提供信贷。现在它是根据政府命令设立的一个金融机构，贷款的回收率很高，重点明确地放在社会中最贫困的阶层身上。在M.Hossain 1988年所著的《减轻乡村贫困的信贷：孟加拉国的格拉米恩银行》一文中说明采用这种特殊方法和哲理的原因，国际粮食政策研究所第65期研究报告，国际粮食政策研究所和孟加拉国发展研究所；P.S.Jain 1996年著《管理对乡村穷人的信贷：从格拉米恩银行学到的教训》，载于《世界发展》第24（1）期79-89页。

供服务的人加以区分。因此，虽然有充分的经济理由说，私营部门提供的某些服务不足，或者根本不提供，但是这不等于说，这种服务不能通过私营部门提供，至少部分可以提供。由于政府各部门作为政策咨询者和执行者的传统作用受到怀疑，这种区分就明显得多了。在许多国家内，已经或者正在试图解决所察觉到的由公共部门提供服务的问题，办法就是为提供政府生产的货物和劳务建立市场和市场纪律，或者使公共部门完全退出提供服务的领域。³²例如，在英国，提供农业咨询服务的工作已完全商业化，以前的农业培训局已私有化；在新西兰，农业部的科学职能已移交给9个新的皇家研究机构，推广服务已出售给一家私营公司；中国创建了农业技术服务公司，并实施了一种农业技术责任制，将推广人员的报酬与他们提供的推广服务的效率联系起来；³³智利终止了向大中型农户提供政府推广服务的工作，对不同部分的小农实施了两种由私营部门承包的新服务，在政府和农民之间分担费用；³⁴在墨西哥，推广服务由政府转包给私人顾问，农民付多少钱以其支付能力挂钩；³⁵在某些国家，政府推广人员为了增加自己的低工资向哪怕是最穷的农民出售技能（比如在塞拉利昂），参与作物分成安排（比如在厄瓜多尔）或为私营投入供

³² F.Sandiford 和 G.E.Rossmiller 1996 年著《许多失误：研究政策执行方法》，1996 年 3 月 27 - 30 日在英国泰恩河畔纽卡斯尔大学召开的农业经济社会会议上提交的论文。

³³ D.L.Umali 和 L.Schwartz 1994 年著《公私农业推广工作：越出传统的界限》，华盛顿世界银行第 236 号讨论文件。

³⁴ 同上。

³⁵ 同上。

³⁶ 同上。

³⁷ 在脚注 32 所引 Sandiford 和 Rossmiller 的文章中提出了对实施政策方法进行考绩评价的一个方案。

应公司充当推销员或示范员（比如在东南亚）；³⁶通过服务费收回部分费用变得越来越普遍，估价这些行动取得多大程度的成功关键取决于所选择的考核标准和在评价中采用什么样的成功标准。例如，在许多情况下，预算费用可能削减，但是目标对象的人数也减少了，根据所说的政策目标来评价变化了的实行政策方法的效果，效率、公平程度和可实施性是有用的。³⁷

政府需要作出的第一个政策决定就是公共部门提供农业服务的经费和范围问题，提供支持服务的政策目标是什么？政府希望为什么样的农业支持服务提供资金？政府是否希望为整个服务提供资金，收回整个费用中的一部分，或者为具体的服务收取全部费用？政府在提供的范围和收费方面是否希望对不同收入的农民加以区分？政府的资金是否必须直接交给服务的提供者，或者比方说向农民发放一种“推广券”，使他们能够从其所选择的任何人那里按预先确定的价值购买推广服务？在讨论收费问题时，需要考虑的重要一点是，财政部是否愿意让农业部另设财会自理的收费中心；如果不是这样，从收取的服务费中获得的任何收入都将归入总岁入基金，而不是归农业部掌握，因而农业部对实施这种计划就不会有积极性。

第二个政策决定是如何提供所说的服务，应由谁来提供？一个政府部门，一所大学或研究所，一个自治的政府机构、私营部门代理人、国际机构、非政府组织抑或各种不同的机构？在战略实施的整个过程中，是否应当采用不同的提供方法？如何使私营部门能够发展其技能和能力，以接管提供某种具体的服务的工作，从而使公共部门的资源腾出来另作他用？应如何组织有关的政府部门和为其配备人员，以便在需要支持服务时，卓有成效地提供这种服务？由不同的提供者提供服务的优缺点何在？为了成功地执行政策，在整个政策环境中，需要具备什么样的条件？提供服务的问题不仅仅是公共部门还是私营部门提供的问题，而是在某种环境中如何使两者各自发挥适当的作用的问题。

信息：一些特殊问题。提供农业支持服务的一个似乎造成特殊问题的方面是信息。有人常常说，用经济学家的语言来说，信息是一种工艺，根据经济学家的定义，纯工艺是一种“消费中没有竞争的”益处，这就是说，一个人的消费不会减少别人的消费量，也是一种“提供时没有排斥性的”益处，即一旦提供了这种益处，人人可取而得之。纯工艺的例子有干净的空气和防御。纯工艺的特点是，由市场提供的数量没有社会需要的那么多，因为它的无排斥性排除了收回全部提供费用的可能性。信息的消费显然是无竞争性的，但是，其提供不一定是无排斥性的。无疑，正如越来越复杂的农业服务所表明的，随着农业支持服务中所体现的信息越来越因时制宜和因地制宜，信息也成了一种私营部门愿意提供的私益。在某些情况下，信息技术发展使得较易将非交费者排斥在接受信息的范围之外（比如有线电视和卫星电视），但是，在另一些情况下，信息技术的发展使广泛的传播更加便宜和容易（比如互联网络）。

因此，政府的问题与其说是使信息成为工艺，不如说是确保被认为符合公共利益的信息真正保持在公共领域内。这影响到作为农业支持服务的研究工作如何进行的方法。研究对农业发展和长期的粮食安全起着重要的作用，这说明为什么政府需要有一项长期的政策和战略来开展与农业有关的研究，并为其提供经费。如果政府希望确保研究的结果现在和今后都保持在公共领域内，就应当非常仔细地考虑使研究机构和活动私有化和商业化的工作如何进行。

研究工作的质量部分取决于研究人员的科学方法和判断的独立性。也需要以独立性来确保研究结果所依据的数据的可靠性。可以说，保持收集数据的组织工作的独立性对于财务数据，比如农场财会数据，特别需要。因此，政府、政府各组织或其他对结果感兴趣（包括商业上的兴趣）的任何方面都不应干预这些严格的科学领域。例如，个别政治家可能会情不自禁地去影响科

学研究的报道，以使研究结果支持他们自己的某项政策方针，但是，政府需要确保社会需要和重点反映在国家支持的任何研究计划中。

这并不是说，农业研究机构应当完全依赖农业部提供研究经费和安排研究计划，这也不是说，私营部门和其他机构不能发挥作用。但是，政府的确需要确保能够和的确进行为支持政策的制定、执行和评价工作所必要的研究，以及使研究产生的有利于公众的信息为能够从中受益的人所获得。取代由政府为研究机构提供全部经费的办法包括保证提供一笔核心经费来使某一机构继续存在，同时每年提供一笔总费用以便用于提供特别政策咨询和进行编写年度报告等日常工作。这样才能在合同基础上，执行短期项目和长期研究项目，在某些情况下，政府可以寻求联合资助。大学等其他机构的经费可以补充研究机构的经费，国家农业研究国际服务机构正在拟定一个加强大学在国家农业研究系统中的作用的项目。³⁸ 国际农业研究磋商小组网络的国际研究机构也发挥了作用，私营部门的组织也可能适合于从事某种类型的研究工作。

信息传递并不是单向的，如果要使提供信息服务的人能够使其产品适合需要，必须使信息从农民那里反馈到农业咨询和推广人员等服务提供者那里，从而再反馈到研究人员那里。政府也需要信息，以使有关支持服务的政策决定建立在对农场一级的情况的正确了解上，农业决策是或者应当是一个动态过程。不管选择来执行政策的公私机构如何结合，均需保卫这些信息的流动。

政府最好考虑为整个农业信息系统制定一项周密的长期政策，通过一项提供所有有关的农业支持服务的中期战略来实现。

³⁸ 国家农业研究国际服务机构，1995年，《一项加强大学在国家农业研究系统中的作用的方案》，海牙国家农业研究国际服务机构第24期情况介绍文件。

这些服务包括基础和应用研究；咨询服务——技术（农业和环境）、经济（价格和销售）和农场商业管理；农业及有关的培训和教育，其中包括进行有助于由私营部门提供支持服务的培训。

安排提供农业支持服务方面的变化次序。除了公私部门在特定情况下发挥怎样的作用为合适的问题以外，另一个问题是如何处理这种作用发生的重大变化。随着公共部门退出提供服务的领域或者使其提供的服务商业化，现在已经认识到安排变化次序的重大的意义，需要得到捐助机构和非政府组织的行动的支持。例如，如果捐助机构将作为援助的化肥提交给政府销售机构而后者又将其以低于经济成本的价格提供给农民，这对造就私营化肥供应商是没有帮助的。

虽然在正在实施结构调整的国家内，特别强调安排次序的问题，但是，在处于从中央计划经济向市场经济过渡期的国家内，这个问题同样重要。在过渡阶段，提供支持服务的方式会出现变化。例如，大规模的国营或集体农场能够雇用技术专家来提供畜牧业和农业方面的咨询，而家庭农场则无此能力。在农业的结构性变化完成以后，改革次序中的下一阶段是为新的小农提供技术咨询。在过渡时期，可能需要提供有利于发展市场的全新的服务、农场商业管理咨询和确立市场价格和地点的信息。在这些情况下，不存在事前存在的需求，因为以前并不需要服务，而只有在主要市场实现了自由化以后，才能提供新的支持服务。在安排农业部门的政策改革次序中，对两种类型的农业支持服务都需要加以规划，对提供服务需加以组织。

一个安排政策改革的次序的很好的例子是阿尔巴尼亚建立市场信息系统。在市场经济还非常不发达的时候，由于紧缩银根政策的结果，政府不得不很快退出公共领域，尤其是退出农业部门。但是，农业已经私有化，农业市场已经自由化，所以有可能在政府不付出什么代价的情况下，安排支持市场发展的政策措施

的次序:

阿尔巴尼亚所没有的是有关该国市场农产品零售价格的公共报道服务。正是由于这个原因,首先建立了以农产品加工业,特别是以农民为对象的市场报道服务,以使市场的参与者能够就产品的生产、分配和销售作出决定,……市场信息服务能够推进的其他职能有:

- 价格信号可表明获利的机会,而后者又会激发农民的生产积极性;
- 信息可以改善参加市场系统的弱者的讨价还价地位,而弱者往往是小农;
- 信息可使生产转向满足市场需要,从而减少供需的不平衡;
- 由于更加了解价格趋势的结果,市场信息有利于制定更加有效的政策。³⁹

及时收集和分发数据,整个系统是为了满足用户的需要,反应很好,有专门需要的新用户已开始与农业和粮食部的市场开拓处进行联系。农业部门越来越多的人知道如何利用市场价格信息,而这是建立农业市场经济的基础。⁴⁰

在发达国家的经济中,安排政策改革的次序也是有意义的。

³⁹ C.Grace 1996年著《阿尔巴尼亚市场信息服务的建立》,为粮农组织于1996年4月25-28日在布加勒斯特主办的农业政策研究和发展会议网络准备的文件。

⁴⁰ 向通货膨胀率高的国家内的文盲或半文盲农民提供市场信息或者作为结构调整计划的一系列政策改革的一部分提供市场信息的一种有趣的方法是以布劳代尔衡量小企业家的购买力的标准为基础的。一份摘要载于《世界银行社会方面的调整通讯》,第1(2)期,1991年夏。

在英国，已经提及使咨询服务商业化，这是一个仔细计划的分阶段的过程，在 10 年内进行，对进展情况反复进行评估。由于试图对服务实行某种程度的收费的国家增多，在实行收费的早期阶段得到的一些教训的应用范围就会大得多。最初，收费目标是以岁入目标形式提出的：

光是面对岁入目标，工作人员就有一种愿意从事或担当不管多么微小的任何工作的初步倾向。这意味着，服务部门可以很快建立起庞大的客户基础，每个客户都向服务部门交付少量收费工作的费用。同时，由于推广工作的长期传统和希望向农民或种植者提供服务的愿望，对使花在提供服务上的时间与议定的费用相称注意不够。这导致在很多情况下提供的服务过多。〔由于岁入目标〕，对个别工作的费用计算注意得太少。事实上，也不存在可以进行这种费用计算的制度。……转向回收费用的目标，而不光是岁入的目标，是很重要的。这导致对农业和发展咨询服务如何安排其活动的方法作重大的重新考虑；费用已受到更严密的审查，服务部门对从事何种类型的工作已明确得多了。⁴¹

结论

归根结底，每个国家都需要为提供农业发展所需要的农业支持服务作出规划（而不是为规划而规划）。为了充分地这样做，需要得到下列方面的信息：已经提供了何种服务，这些服务提供的是农民所需要的东西，还是提供者希望提供的东西；公私部门卓有成效地和公平地提供服务的能力；农民愿意支付不同类型的服务的意愿和能力；国家为了自己的长期利益必须保证提供的必不可少的基本服务。获得如此数量的信息（在分析大量原始数据时，必须剔除其中的某些信息）是一个需要投入大量资料的过程，国际机构可能具有对此给予帮助的良好条件。

⁴¹ Dancey，前引书，脚注 28，第 85 页。

第二部分
区域情况回顾



区域情况回顾

I 发展中国家区域



非洲撒哈拉以南地区

区域情况概述

过去 20 多年来, 由于发展中的一些根深蒂固的制约因素, 非洲撒哈拉以南地区的社会经济情况持续恶化。该地区的预期寿命为 51 岁, 比世界平均水平低 10 岁多, 而且该地区的其他所有主要经济社会发展指标也都落后于其他地区。在过去的 20 年中, 除了少数年份, 该地区的经济增长速度依然远远低于其人口的增长速度。实际上, 非洲撒哈拉以南地区的实际人均国内生产总值从 80 年代初的 630 美元下降到了 1994 年的 500 美元左右。

在这一背景下, 非洲大部分地区 1995 年经济状况的巨大改善则是当前世界经济全貌中一大积极特征。这一年, 非洲撒哈拉以南地区的经济增长率估计约为 3.8%, 高于 1994 年的 2% 和 1993 年的 0.5%。事实上, 这是非洲撒哈拉以南地区在 90 年代第一次出现经济增长速度超过其 3% 的年人口增长速度。非洲撒哈拉以南地区约 1/4 (12 个) 国家的国内生产总值的增长速度达到或超过 5%。

该地区经济状况改善的基础是出口部门充满了活力。这一地区的出口受到以下几个因素的促进, 包括: 非原油初级产品的出口价格的提高; 发达国家 (特别是西欧, 该地区向西欧的出口占其出口总量的 2/3) 经济状况的好转, 尽管其好转的程度不大; 在非洲金融共同体法郎地区的国家, 非洲金融共同体法郎的贬值和有关国家在抑制通货膨胀压力上取得的巨大成功

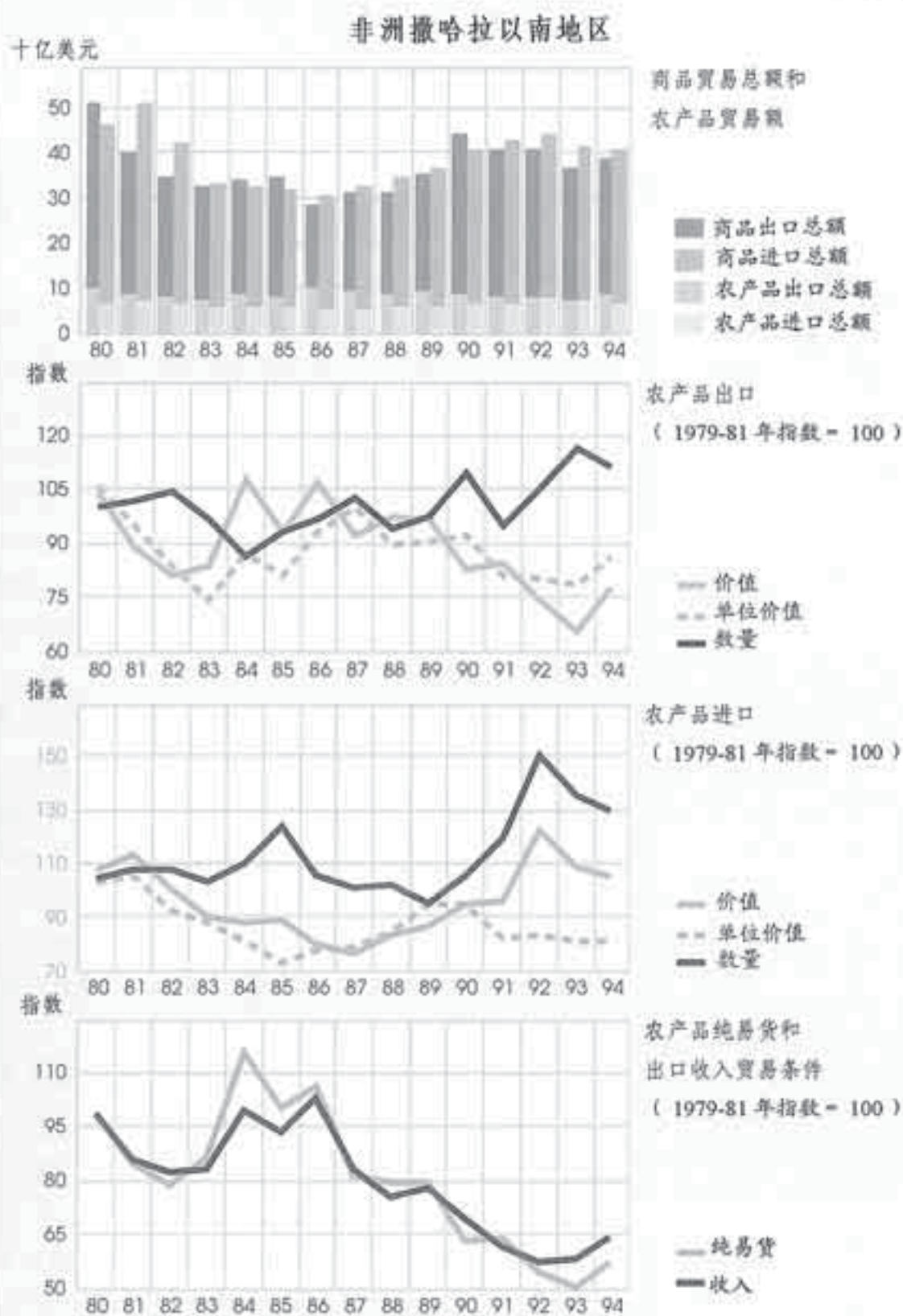
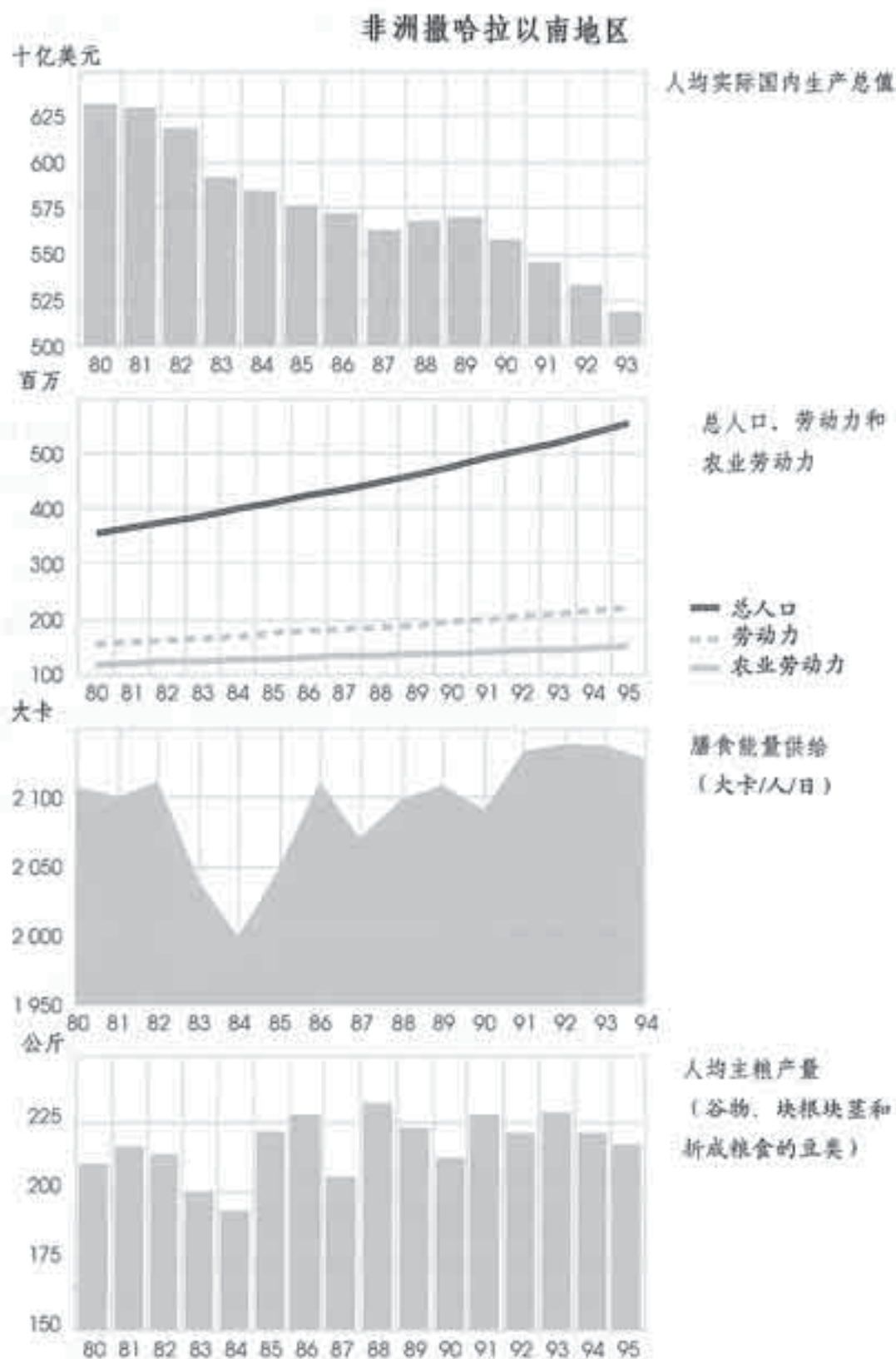


图 7B



来源：粮农组织

非洲撒哈拉以南地区



(12个国内生产总值的增长速度超过5%的国家有7个是在非洲金融共同体法郎区域内，这个区域整体的通货膨胀率1993年为-0.5%，1994年为33.0%，1995年为11.8%，1996年预计为3.5%)，促使经济好转的其他因素有：从前受干旱影响的广大地区的天气状况大为好转，一些国家的经济改革计划进一步取得进展，而且在一定程度上也包括区域内部合作的发展(通过双边关系及对区域内贸易协定的进一步重视)。

在一些国家，特别是南部非洲，内乱和武装冲突虽得到缓和，但新的内乱和武装冲突却在另外一些国家出现或加剧。在塞拉利昂，反政府武装的进攻严重扰乱了经济和农业活动，国内冲突和政治危机也影响了布隆迪、利比里亚、索马里、苏丹和扎伊尔。科摩罗、尼日尔、塞拉利昂、圣多美和普林西比的政变和政变企图也突出地反映了该地区的很大部分在1995年政治局势脆弱，毫不奇怪，其中许多国家出现了严重的食物短缺和粮食不安全状况，要求国际社会提供紧急援助(见“世界情况回顾”)。

农业情况

农业部门在非洲撒哈拉以南地区的大多数国家的经济中起主导作用，农业约占该地区国内生产总值的1/3，农业部门的就业约占从事经济活动的人口的2/3。然而，同其他部门一样，随着令人不安的长期趋势，农业的状况近几年一直很不稳定。

初步数据显示，1995年农业情况比不上其他经济部门，农业总产量1995年估计增长约2.3%，而1994年的增长率是2.1%，1993年的增长率达到罕见的4.5%的水平。然而，出口作物的情况与粮食产品相比形成了鲜明的对照。事实上，总产量的增长主要是来自

非洲撒哈拉以南地区



经济作物的增长，特别是，与1994年相比，非洲撒哈拉以南地区咖啡产量增长9.7%，可可增长7.6%，茶叶增长6.8%，棉花增长3.8%。市场与价格情况的改善是出口作物形势良好的主要原因。1994年非洲金融共同体法郎贬值也产生了重要的影响，因为所在地区的农民对当地出口商品价格的提高做出了有利的反应。货币贬值也促进了区域内部贸易的进一步繁荣。特别是科特迪瓦和喀麦隆因1995年与非洲金融共同体法郎区其他成员国之间贸易的扩大而受益很大。此外，塞内加尔1995年从马里而不是从泰国进口了大米，泰国过去是向塞内加尔出口大米的主要国家。

至于粮食产品，初步估计表明，1995年的产量基本停留在1994年的水平，出现这一结果，是由于谷物产量减少了11%，而其他粮食产品的产量则有了相应的增长。谷物产量的减少是由于粗粮产量的急剧下降（16%），大米和小麦产量的增长（分别为7%和9%）抵消了其中的一部分。

1995年的谷物生产情况在分区域间有很大的差异。西非的谷物产量比1994年略有下降，而中部非洲的产量却增长了15%。东非的谷物产量增加了2%，其中肯尼亚和坦桑尼亚两国的收成好于正常水平，乌干达和埃塞俄比亚的增长幅度下降，其他国家的产量下降。在南部非洲，尽管博茨瓦纳和莫桑比克的谷物产量接近1994年的水平，而且马达加斯加的产量还有了一定的增长，但其谷物总产量却下降了约38%。粗粮的收成受到南部非洲普遍出现的严重干旱的影响，这场干旱一直持续到1995年后期。与1994年相比，玉米这一主粮的产量锐减，南非减产60%以上，津巴布韦减产一半以上。1995年，津巴布韦已经连续第4年出现干旱。

由于1995年后期开始一直持续到1996年的充足

非洲撒哈拉以南地区



的降雨，南部非洲 1996 年的作物收成预计将有很大好转。事实上，预计整个非洲除了那些受国内冲突影响的国家外，都会出现一个有利的作物季节。农业的恢复将有助于促进该地区整个经济的明显复苏。预计该地区 1996 年的国内生产总值的增长将再次明显超过其人口增长的速度。

政策发展情况

1995 年，大多数国家继续进行政策改革。结构调整中，贸易、价格、外汇和投资领域的自由化取得了不同程度的进展，特别是埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达、赞比亚、津巴布韦等国。然而，总的来看，由于技术及社会、政治等因素的影响，改革的进展是缓慢的，特别是公共部门的改革：在津巴布韦，与国际货币基金组织的关系因在改革方面的压力而变得紧张；在刚果、加纳和吉布提出现了社会动荡；在贝宁，议会由于反对一项国家市场改革计划而否决了 9800 万美元的结构调整贷款。这些事件突出了该地区实行必需但又痛苦的改革措施的艰巨任务：在这一地区，过去这方面的成就仍然根本不能令人信服，财政约束的余地也很有限，很大一部分人口失业，并且（或者）接近于仅能维持生存的水平。实际上，只有少数国家可以说在实现稳定与调整方面取得了明显的进展（肯尼亚、毛里求斯、乌干达、赞比亚和加纳），而其他一些国家在恢复宏观经济平衡方面还有很长的路要走（突出的是尼日利亚、扎伊尔、坦桑尼亚和尼日尔）。

改革的一个困难的领域是公有企业的私有化。这一改革对农业有着重要的意义。这种私有化是获得国际金融机构结构调整贷款的一个重要前提条件，因为非洲撒哈拉以南的许多国家公有企业的主导作用被看

非洲撒哈拉以南地区



成是经济状况不好的重要原因。实际上，这些金融机构贷款中的很大一个比例专门用于私有化。但是，大多数国家仍处在其私有化计划的早期阶段。限制计划进展的一个主要问题是人们对私有化可能产生的就业问题的担心，因为在许多国家，国家是主要的雇主。人们通常认为，从长期看，经营较好和盈利较多的私有企业实际上可以创造就业。然而，短期的问题是，如何使那些最初因私有化而失去工作的公有企业的雇员重新就业，或对他们进行补偿。就后一情况看，各国的政策与程序有很大差别——一种极端情况是，多哥根本就不实行补偿；另外一种极端情况是，几内亚制定了详尽的补偿计划。

莫桑比克在非洲撒哈拉以南地区的私有化数量上处于领先地位。从1992年起，已有550多家国有企业实行了私有化，其中45家是大型企业。莫桑比克的私有化已经扩大到经营茶叶和干椰肉等的农业企业。出售企业的速度最近已经加快，而且预计在不远的将来还会进一步加快。1995年下半年供出售的企业包括国有企业“爱莫茶”的大规模茶园，柑橘园，博罗干椰肉公司的种植园和加工厂。最后，政府通过的一项新的土地政策使得地契在公民间的转让或从外国人向本国人的转让成为可能。尽管土地国家所有的原则仍在通行，但是新的土地政策被认为是向土地私有化迈出的重要一步。

1995年私有化发展中其他的显著例子包括科特迪瓦在这一年8月确定了将咖啡-可可网络私有化的措施。这意味着对独立后建立起来的制度的变革，在以前的制度下，这些作物的营销完全是由国家控制的。世界银行、法国和德国将为此提供财政援助，政府将不再干预生产者价格，而是让其在市场中议定。

乌干达政府正转向依靠私有部门来振兴其棉花和

非洲撒哈拉以南地区



服装产业。这一领域已对 9 个国有企业进行出售，而且采取了一些措施以实行棉花的自由营销。这些将通过财政援助来实现，其中特别是来自国际农业发展基金和世界银行的援助。

毛里塔尼亚近几年在农业部门取得的显著进步主要归因于私有部门的有力参与和农业信贷的私有化。这鼓励政府确定了在 2000 年实现粮食自给的艰巨目标。在国际金融机构的援助下，灌溉农业、农业信贷、环境项目等一些主要投资计划已经开始实施。

卢旺达经过了内战以来的一个时期的瘫痪以后，市场自由化和私有化又重新纳入政策日程，并建立了一个国家私有化委员会来专门处理这个被认为是非常微妙的问题。在欧盟和国际金融机构的支持下，国家已经明显地对咖啡产业实施了私有化，允许私有部门进行咖啡作物的收获、运输、加工、贷款和出口等活动。

刚果政府决定对渔业部门实行私有化。这一决定将导致国家大陆渔业部以及国营渔船公司 SAGAP 的解散。这两个机构已经连续几年面临严重的财政困难。人们希望此举将减少该国鱼的进口需要量，目前每年在 5 万吨左右。

最后，塞内加尔的国家花生公司 SONACOS 在 1994 年实现特大的营业额之后而成为该国最大的企业。目前该公司正在被出售。

在上述向市场自由化与私有化迈出重要步骤的同时，政府面临严重问题的也不乏其例。这些问题常常迫使政府从以前朝此方向作出的决策中退缩回去。在许多情况下，这一进程因经济恶化和社会对生活费用上涨的抗议而受到阻碍。例如，加蓬对基本食品（面包、大米、面粉、食糖、奶、听装沙丁鱼）实行了价格控制，以抵消通货膨胀和征收增值税的影响，因为

非洲撒哈拉以南地区



这些因素导致了价格的巨大上涨，尤其是大米。与此相似，在津巴布韦，面对玉米价格的急剧上涨，消费者委员会竭力要求重新实行食品补贴和价格控制。

在另一些情况下，由于人们对私有化的影响看法相左，私有化的进程受到了阻碍。其中的一个例子是，1995 年后期，宣布肯尼亚大量农民退出了全国唯一享有经营肯尼亚咖啡权利的国有的咖啡理事会，而转向私有的营销机构。这引发了一场关于这一制度解体所产生的风险的争论。绝大多数人——主要是小农和小型合作社方面——都认为，私人贸易商最初可能提供较好的购买条件，但一旦他们牢固地抓住市场，他们就会自由地操纵价格。与此相似，目前关于喀麦隆国有机构 SODECOM（棉花）、HEVECAM（天然橡胶）和 SOCAPALM（棕榈油）的私有化的争论，在很大程度上是集中在失去对市场的控制以后的影响（如在棉花上就已经受到大规模非法出口的困扰），以及农民可能面临的失去由这些机构所提供的就业与社会服务的风险。

环境问题

对非洲环境退化的长期后果的认识日益增长，这促进了对解决这一问题的国际和国内各种努力的深入讨论，也使得这些努力增多。最近几年连续出现的旱灾所造成的破坏，使人们对沙漠化问题的紧迫性有了新的认识。广大地区森林土地消失，以及与此相伴的成千上万种植物种的消失的事实，也促使各国政府加强立法以保护森林，限制木材的采伐和出口，并鼓励对森林的其他方式的利用，如发展野生动物的旅游业等。

最近的解决这些问题的国际行动包括《与沙漠化作斗争国际公约》中的内容，这一公约是在联合国环发大会上应非洲代表的迫切要求而制定的（见第 70 页沙漠化的威胁一节）。在这方面的另外一项重要的区域内部行动是“沙漠边缘行动”，它最初涉

及博茨瓦纳、布基纳法索、肯尼亚、马里、纳米比亚和尼日尔。在以后的阶段将有更多的国家参加。这个项目是由 6 个研究中心在国际农业研究磋商小组、联合国环境规划署及包括联合国粮农组织在内的其他组织参与下领导的，计划将覆盖 13 亿公顷的面积，使 4 亿受环境退化威胁的人口受益。将在与问题的不同方面有关的每个国家进行研究，这将为协调的政策行动提供基础。

在国家一级，防止资源退化的最近的措施有科特迪瓦通过的一项 1996 - 2010 年的环境行动计划，计划的第一阶段（1996 - 2000）的目标是找到森林急剧消失的解决办法。政府还正在考虑颁布一部环境法以更新目前的不合理、不连贯的立法。在布基纳法索，按照 1994 年开始的重新

造林计划，迄今已经种植的 600 万棵树，有 3/4 已经扎了根。该计划的目标是在 5 年内植树 1500 万棵。目前，作为与沙漠化作斗争的这项计划的一部分，另外的 100 万棵树正在法国和西部非洲的青年志愿者的参与下进行种植。

然而，环境保护行动的实施也遇到了很大的困难。这些困难来自于公共部门的财政制约和管理薄弱，同样也来自于以下的事实：在一个受到紧迫的经济问题困扰的地区，短期的盈利性目标往往压倒长期的保护方面的考虑。例如，刚果政府几年前就已经制定了一项国家造林计划，这项计划已使 50000 公顷稀树干草原重新植上树。但是，这个计划受到巨大的财政困难的困扰，只能在很小程度上控制

严重的森林砍伐的问题。估计在总共 2000 万公顷的森林面积上，每年森林砍伐影响到 20000 至 30000 公顷的面积。可说明这个地区的政府经常面临的困境的另一个例子，是马达加斯加的开发一个大规模二氧化钛矿的项目。一方面，这个项目全面开工以后，将涉及 3.5 亿美元投资，直接创造 500 个和间接创造 1500 个就业机会，而且每年为政府国库创收高达 2000 万美元。另一方面，这个项目将会导致大规模的森林破坏，而且根据环境部长的说法，可能会导致 23 种动物和 30 种植物的消失，其中有几个物种是这片森林所独有的。将会出现这一情况的背景是，过去的森林开发已经使该岛上原有的森林消失了 85%。

非洲撒哈拉以南地区



布基纳法索

概况

布基纳法索是个内陆国家，国土总面积为27.4万平方公里。整个国家的地形以相对平坦为特点，海拔为125至749米。气候的主要特点为少雨且雨量不正常。根据联合国的估算，1995年全国总人口已达到1030万，在过去10年中一直以2.8%的速度增加。自从殖民统治时期以来，劳动力的迁移，尤其是向西非其他国家的迁移，已成为该国的一个长期特点。因而在当今，近一半的布基纳法索国民生活在国外，使国外汇款成为外汇的一大来源。

布基纳法索1993年人均国民生产总值估计为300美元，¹ 是世界上最穷的国家之一。这个国家的贫困也反映在低水平的社会指数上。从联合国开发计划署人类发展指数来看，1992年布基纳法索在总共174个国家中名列第169位，平均预期寿命、婴儿死亡率、成人非文盲状况以及入学率比不上最不发达国家的情况和非洲撒哈拉以南地区的整体水平。² 该国在发展中所面临的主要限制因素是资源基础差，气候条件不佳和人力资源开发水平低。

在非洲撒哈拉以南地区，布基纳法索的发展经验有很多方面特别令人感兴趣。农业人口在总人口中仍占很大比例(80%以上)，这个比例比多数非洲国家要高。布基纳法索还是一个具有比较精明的宏观经济管理传统的国家，这种管理使该国设法避免了其他许多发展中国家所经历的那种程度的宏观经济不平衡现象。尽管其发展是1960年独立后在极低的水平上开始的，但已取得了经济的稳步增长，其增长速度比作为一个整体的非洲要高。

在国际借贷组织的帮助下，政府正在进行一系列的重大政策改革，旨在创造有利于经济增长和发展的

¹ 世界银行，1995年，《世界发展报告—1995》，华盛顿。

² 同上。

非洲撒哈拉以南地区



良好条件。与世界银行商定的结构调整计划，以及农业、交通、公共管理和环境等部门的部门调整计划，为当前的经济政策提供了框架。

农业部门在经济中的作用

很少有国家象布基纳法索那样依赖于农业。1992年，农业和畜牧业对国内生产总值的贡献率估计占27%，林业、渔业和狩猎业另占6%。³与此同时，食品、饮料和烟草业占国民生产总值的9%，约86%从事经济活动的人口以农业作为主要职业，另有3%以家畜生产为主要职业。

农业在创汇中的作用也同样重要。近年来，农产品在全部出口商品中所占的比例波动在50%上下(表2)。棉花这一主要出口作物在近几年的农业出口收入中约占70%，其余30%中以畜产品(主要是活畜和生皮)为主。这种情况的一大例外是在1994年，在那一年，其货币非洲金融共同体法郎贬值，有力地促进了家畜出口，同时棉花出口速度放慢。

从进口方面来说，近几年食品已占全部进口商品的约20%，其中仅谷物一项就占5-10%，这个比例在不同年份有所不同(表3)。在雨水充足的年份，布基纳法索的谷物基本上能自给，唯有稻米大大例外，大米的消费大多在城镇，城镇国内食品需求的约3/4是靠进口来满足的。在1990-94年期间，谷物进口从数量来说，约占国内生产量的6-8%，占食品需求的5-11%，不同年份有所不同。⁴然而，仅大米的进口从数量来说占谷物进口总量的一半(在谷物进口水平较高的年份)至3/4(在进口总量较少的年份)；从进口值来说占65%至85%。

³ 国家统计局，1994年《布基纳法索统计年鉴》，瓦加杜古。

⁴ 根据经济、财政和计划部提供的数据计算的。

非洲撒哈拉以南地区



表 2

商品出口情况 (单位: 10 亿非洲金融共同体法郎)

	1990	1991 ¹	1992 ¹	1993 ¹	1994 ¹
商品出口总额	96.4	75.9	62.2	74.3	125.4
其中					
棉花	23.4	29.3	25.0	22.2	32.8
畜产品	9.5	8.2	8.7	8.2	32.9
其他农产品	1.7	1.1	2.7	2.5	5.2

¹ 估计数

来源: 经济、财政和计划部

表 3

商品进口情况 (单位: 10 亿非洲金融共同体法郎)

	1990	1991 ¹	1992 ¹	1993 ¹	1994 ¹
商品进口总额	141.8	138.4	131.1	133.4	202.7
其中					
谷物	9.4	13.4	12.2	9.9	14.7
其他食品	17.1	11.5	10.8	18.2	31.0

¹ 估计数

来源: 经济、财政和计划部

农业的特点

该国的农业基本上属于雨育农业, 依赖于有限的降雨量, 而且降雨季节和降雨量都相当没有规律。平均年降雨量从萨赫勒地区最北部约400毫米的最低水平到东南部地区的约1200毫米不等。国土总面积的约1/3属可耕地, 灌溉潜力估计为16.5万公顷, 其中仅1/10在利用之中。

布基纳法索的农业在很大程度上属于自给性农业, 而且集中在用于国内消费的谷物生产上。事实上, 在343.1万公顷总耕地面积中, 301.4万公顷(88%)用于以谷物为主要作物的种植。⁵ 所生产的最重要谷物是谷子, 约占谷物种植总面积的43%, 其次是白高

非洲撒哈拉以南地区



粟，占谷物面积的38%，红高粱(10%)和玉米(6%)，水稻面积占谷物种植面积的不足1%。除谷物外，其余耕地面积中的最大部分(34.7万公顷)用于种植经济作物，其中约12万公顷用于种植棉花，但由于气候条件限制，棉花产区集中在该国的西部，花生种植面积为21.7万公顷，全国均有种植，且主要在国内销售。次要的经济作物为芝麻和大豆，同时还有少量耕地用于水果、蔬菜和块根作物的生产。然而，上述耕地面积的分配在更为复杂的现实中得到了简化，这个现实就是混作。

全国范围都有畜牧生产，饲养的家畜有牛、绵羊、山羊、驴、猪和家禽。家畜准确数量不详，但估计1995年约有440万头牛，580万只绵羊，720万只山羊，50-60万头猪和40-50万头驴。养牛在很大程度上随季节迁移，在该国的萨赫勒地区尤其如此。

除不利的气候和环境条件以外，农业和畜牧生产还受到落后的、技术含量低的生产方法以及生产者受教育程度低等因素的严重限制。农业的基础是小规模家庭经营，大约72%从事农业的家庭人口在6人以上，其中20人或20人以上的家庭占总数的7%。⁵户主为文盲的农户高达87%，而且只有约36%的农户户主与推广服务部门有联系(户主为女性的家庭比例更低)。土地占有极其零散，每个家庭农场平均占有9.6个田块，平均规模大约为0.4公顷。农机具拥有量十分有限，有犁的农户不足30%(1993年该国使用的拖拉机总数估计为135台)，且70%的家庭没有役用家畜(牛或驴)，同样，肥料的使用也很有限，一般施用氮、钾、磷肥和尿素。氮磷钾总用量估计约为2.6万吨，相当于每公顷耕地面积使用7.5公斤。然而，肥料的使用集中在经济作物上(主要是棉花)，每公顷种植经济作物的耕地施用的氮磷钾总量相当于74公斤。

⁵ 耕地面积估计数来自农牧资源部农牧业统计司1995年提供的数字，《国家农业统计调查总报告》，瓦加杜古。

⁶ 本数据和以下数据均来自农牧资源部农牧业统计司1995年提供的数字，《国家农业统计调查总报告》，瓦加杜古。

插文10 农业生产的环境制约因素

布基纳法索的农业自然资源基础正面临着越来越大的压力。两个主要的问题是缺水和人口对土地的压力。这两种现象在其不同地区表现的程度不同，而且还略有不同的含意。从70年代初期以及1970-73年漫长的干旱期以来，出现了降雨量水平下降的情况。由此产生的后果是农业生产潜力下降，地表水量减少，导致地下水补充量降低，水位从1970年以来下降到20米左右。另外，植被的减少导致了该国北部萨赫勒传统牧区的过度放牧，从而导致了放牧区进一步向南迁移。

人口压力使其人均土地占有量减少，致使土地过度使用。这种情况在该国人口密度特别高的中部地区尤为突出。所产生的后果还有休耕时间的减少(或完全没有)，以及对能增加土壤肥力的生产要素的利用不足。造成的其他影响有大规模的地面覆盖被清除，草地转为作物生产用地，以及人口向密度较小的西南地区迁移。在这些地区，由于引种了经济作物，增加了定居人数和畜群数，而且对生产资源保护的需缺乏足够的考虑，从长远来看还将威胁该地区的生产潜力，因此自然环境已发生了深刻的变化。

砍伐森林的速度加快。在过去的15年中(从1980至1995年),布基纳法索已损失50%以上的森林覆盖。据政府估计,每年有5万多公顷的森林面积受到砍伐而转为农业用地。与此同时薪材短缺现象日益严重。

出于对环境的关注,该国于1991年制定了第一个“全国环境行动计划”。自1992年在里约热内卢召开的联合国环境与发展大会以后,该计划

于1993年做了修订。最近,政府采取了一系列步骤,通过设立新的环境与水资源部,增强其环境政策的制定和执行能力。在1995年后期,这个新设立的部着手准备了一份环境与水资源全球策略报告,该报告的一些主要内容是关于《国际沙漠化防治公约》的执行问题,植树造林以及林业管理和水资源管理问题,重点放在现有基础设施的恢复和维修上。

非洲撒哈拉以南地区



经济和农业部门的历史表现

虽然与国际水平相比，布基纳法索在收入和社会指标方面还处在一个很低的水平，但自1960年独立以来布基纳法索还是取得了稳定、缓慢的经济发展。尽管由于农业这一最重要的经济部门易受多变的天气条件的影响而引起很大的年度波动，但其国内生产总值的增长一直高于非洲撒哈拉以南地区的平均水平。1970至1980年间，国内生产总值年平均实际增长率为4.4%，1980至1993年间为3.7%，而同期整个非洲撒哈拉以南国家的增长率分别为3.8%和1.6%。⁷ 这就是说，尽管在80年代与前一个10年相比增长速度有所下降，但布基纳法索与整个南部大陆不同，保持了人均国内生产总值的明显增长。这一成就是在适度通货膨胀的条件下取得的，1970至1980年间年平均通货膨胀率为8.6%，而整个非洲撒哈拉以南地区的加权通货膨胀率为13.8%。1980至1993年间，布基纳法索的平均通货膨胀率下降到3.3%，而整个非洲撒哈拉以南地区的加权通货膨胀率上升至16.1%。布基纳法索的商品贸易情况也一直好于撒哈拉以南地区的整体水平，商品出口的年平均增长率1970-1980年间为7.2%（非洲撒哈拉以南地区为1.0%），1980-1993年间为4.1%（非洲撒哈拉以南地区为2.5%）。

这些相对较高的人均增长率在某些社会指标的提高上也得到反映，尽管这些指标与非洲撒哈拉以南国家的平均水平相比还有一些差距。例如，出生时预期寿命由1960年的36岁提高到1992年的47岁，而整个非洲撒哈拉以南国家由39岁提

⁷ 世界银行，见前引书，脚注1，第108页。

非洲撒哈拉以南地区



高到51岁，每千活产婴儿死亡率由1960年的205个下降到1992年的130个（整个非洲撒哈拉以南国家由165个下降到97个）。⁸ 1970至1992年间成人识字率翻了一番，从8%增长至17%（尽管还并不高），而同期整个撒哈拉以南大陆从27%翻了一番增至54%。⁹ 但特别在初等教育入学率上取得了重大进步，从1970年占年龄组13%的极低水平提高至1992年的31%，而同期撒哈拉以南大陆的整体水平从50%提高至67%。在中等教育方面，同期入学率从1%升至8%，而整个非洲撒哈拉以南国家从7%升至18%。¹⁰

农业部门对布基纳法索独立后时期的经济增长的贡献不能一概而论。气候条件不稳定造成年度波动很大，1961至1984年间农业生产年均增长只有1.2%，大大低于人口增长。1984至1994年间农业生产增长加速，年均增长率升至4.8%，尤以1985年发展最快，而1992年后增长速度有所放慢。同期年人均粮食生产增长率为2.1%，这一加速增长的主要因素是谷物产量，1984至1994年间年增长率高达6.9%，而1961至1984年间只有1.3%。生产的这种高速增长是收获面积增加（年增加3.8%，而1961至1984年间为0.3%）和单产提高（年增长2.9%，而1961至1984年间为0.9%）的结果。尤其是玉米生产在1984至1994年10年间以年均14.0%的高速增长（8.7%来自单产提高，4.8%来自收获面积的扩大），尽管这种谷物仅占以吨计的谷物总产量的10%到15%（按不同年份）。但其他粗粮，谷子和高粱，年均分别增长5.8%和6.4%，占增产总量的大部分。谷物中水稻

⁸ 联合国开发计划署，1995年。《1995年人类发展报告》，纽约。

⁹ 同上。

¹⁰ 世界银行，见前引书，脚注1，第108页。

非洲撒哈拉以南地区



的年均增长率只是很有限的3.9%，因为面积的年增长仅限于1.6%。

然而1984至1994年间农业生产的增长不限于谷类作物。同时，主要经济作物的生产有所提高，棉花产量年均增长3.7%，1990年达到顶点，而花生产量以年均6.0%的速度增长。

80年代中期以来农业和粮食生产的加速增长转变为人均膳食能量供给的大幅提高，特别是经过1985和1986年的重大改善，由1975至1984年10年间每人每日1600-1700大卡的平均水平（尽管年度间有很大波动）增至1986至1992年间的2100-2200大卡。

80年代中期以来农业生产增长速度的明显加快主要是新的发展政策的结果。这些政策的出发点是采用基层大力参与的方法，它首先是在新的“1983-84年人民发展计划”中提出的。这些政策给予了农业和农村发展绝对优先的地位，计划中44%的投资划拨给农业和水资源开发。¹¹这一重点在“1986-90年人民发展五年计划”中得以继续。在该计划执行的投资中约有42%用在了农村。¹²其中对农业投资的偏重首先帮助建成了众多的中小型水库。在农业投资方面的努力之外，还采取了其他政策措施支持农业部门，如推广生产技术，加强农民组织和提高生产者价格。

¹¹ 见P. Zagre1994年著《具有结构调整传统的布基纳法索的经济政策》，巴黎。

¹² 同上。

当前经济政策：结构调整

象在其他许多发展中国家一样，布基纳法索当前的经济政策是在与布雷顿森林放款机构商定的结构调整计划框架内实施的，但与其他大多数

非洲撒哈拉以南地区



非洲国家相比，布基纳法索进行“正统的”结构调整相对晚一些，世界银行支持的结构调整计划的准备工作是在1988年开始的，与世行的实际谈判始于1989年，而且是在一个比其他多数国家轻微得多的经济应急的情况下进行的。

1984年以来，其宏观经济政策的特点是试图在无外来援助的情况下进行自发的经济调整，目的是恢复财政秩序，减少预算赤字，同时促进经济生产部门（尤其是农业），提高社会服务和教育。¹³ 1984至1988年间经济的总体表现还是令人满意的，国内生产总值增长率较高，通货膨胀率低，尤其是农业生产得到很大提高，尽管1985年取得重大进步，开了个好头，但此后几年在拖欠付款累积的同时预算赤字居高不下。从对外帐户来看，尽管80年代后半期经常项目（不含赠款）逐渐恶化，外部负债还是适度的，事实上，1989年外债总量相当于国民生产总值的33%，而还债总额为商品和劳务出口额的9.6%。¹⁴

布基纳法索结构调整与其他大多数国家的不同点不仅是结构调整的宏观经济条件的严峻性总体上说要弱，而且还在于其准备工作的方式和时机。事实上，由于不存在真正紧急的经济情况，所以尽管内部和外部收支日益不平衡，使得可以对计划进行周密的准备，特别是在政治层面上的准备。为此，政府不急于提交结构调整计划，以使国内社会开展讨论，在计划敲定前向公众提供详尽的信息，以获得广泛的支持。因此，在1988年初与世行首次接触后，直至1989年9月政府才拿

¹³ 自1985年1月至1988年7月世界银行未批准给布基纳法索新贷款，见P. Zagre，第164页，前引书，脚注11。

¹⁴ 世界银行，1995年，《1994-1995年世界债务表》，华盛顿。

非洲撒哈拉以南地区



出自己的调整计划建议，然后于1991年3月与世行达成最终协议。

第一期结构调整计划跨越1991-93年，定量目标是期间国内生产总值年均增长5%左右，经常项目逆差（不含转帐）不超过国内生产总值的12%（而该计划开始时为10-11%），¹⁵通货膨胀率控制在3%以内（1991年约为3.2%），同时预算赤字由1991年占国内生产总值的约2.4%降至1997年的1%。其他目标有消除内债和外债，解决一些制约经济持续增长的主要因素，如人口高速增长，人力资源开发不力和环境退化。为实现这些目标所设计的策略集中在改善公共金融管理，增加农业生产，大力鼓励投资和私营企业，通过改善教育和保健服务提高人力资源素质以及加强公共部门的管理能力。在1991-93年的第一期结构调整计划之后，又实施了下一期1994-96年计划。

在结构调整的框架内，在经济管理的不同部门和领域采取或设计了一些改革措施。这包括预算改革——一方面通过改革税制和关税税则来调节财政收入，另一方面改善对支出的控制和管理——银行系统的体制改革和对公有企业的改革和私有化。另一个采取了重大改革步骤的重要领域涉及放开对外贸易和价格，同时修改投资法规，订立新的（已实施或正在制定的）商业和劳工法规及土地保障法规，目的是刺激私人投资和私营企业。在结构调整的框架内，还特别强调了人力资源的开发，使预算开支拨款向教育和保健倾斜，在进行结构调整计划的同时还配合有一系

¹⁵ 经济、财政和计划部数据。

非洲撒哈拉以南地区



列的部门调整计划，最重要的就是一项农业部门调整计划，一项国家环境行动计划，一项运输部门调整计划以及一项促进私营部门的计划。

在结构调整的过程中，1994年1月非洲金融共同体法郎的贬值——由50非洲法郎兑换1法国法郎降至100非洲法郎兑换1法国法郎——给宏观经济带来新的情况，使布基纳法索经济的国际竞争力大大改善，有助于恢复对外平衡。预期的效益包括：棉花、水果、蔬菜、花生和其他油料作物等经济作物以及畜产品的生产和出口增加，同时还会使食品尤其是大米的进口减少，刺激国内生产并促使消费向国内生产的谷物转移。其他的预期影响包括进口构成向中间商品和生产资料转移，带来贸易平衡和国际收支的总体改善。

正如政府经国际货币基金组织认可的“1995-97年纲要性指导文件”阐述的那样，当前的经济政策沿着进一步努力减少财政不平衡、深化经济和结构改革的方向进行，以提高国家的经济竞争力，搞活经济和改善公共部门的管理。这一时期的定量政策目标是国内生产总值年实际增长5%，消费者价格通胀率3%，经常项目赤字不超过国内生产总值的12%。结构改革和经济搞活的深化可望使因非洲法郎贬值而带来的竞争力的提高得以巩固并使出口和进口替代部门加速增长。持续致力于改革的主要目的是提高政府效率和财政管理，进一步搞活经济，发展保健服务和教育，加强基础设施建设。

近来，布基纳法索政府认识到在改善人民生活条件方面进展不理想，进一步加强了人力开发

非洲撒哈拉以南地区



的政策，这一新的重点在《1995-2005年人类可持续发展政策意向书》中做了表述，并在1995年10月召开的布基纳法索与捐助国第三次圆桌会议上将意向书提交给了捐助界。该意向书阐述了政府开发人力资源的主要目标和战略，同时指出为确立战略指导方针，制定具体计划和项目，还需要进行进一步的研究，它强调适当的宏观经济环境是减少贫困的前提，因而需要继续当前的宏观经济和结构改革。这些为2005年制定的颇为远大的主要目标包括，年人均国内生产总值至少增长3%，人口的识字率由20%翻一番升至40%，平均预期寿命增加10年左右。该意向书详细说明了在经济可持续增长的基础上开发人力资源的主要因素：一项控制人口增长的策略；创造就业机会和增加收入的政策；加强妇女的作用；使人们有更多的机会获得教育（目标是到2005年入学率升至60%），保健服务及饮用水。政府估计实现这些目标所需的财力为1996-2000年每年为680亿非洲法郎，此后至2005年每年为1020亿非洲法郎。

农业政策：部门调整

农业部门和农业政策的改革是正在进行的经济政策和结构改革的不可分割的必要组成部分。对农业部门进行部门调整的计划的准备工作开始于1989年，最终制定出一项计划并经世行于1992年认可。该计划包括在三年期间内要实施的一系列措施。

1992-95年农业部门调整计划的三项主要目标是：生产的现代化和多样化；加强粮食安全；

非洲撒哈拉以南地区



以及改善自然资源管理。为实现这些目标，该计划制定了五项主要政策实施原则：加强生产和自然资源管理；放开农产品和生产资料的贸易和价格；调整体制环境；提高公共金融的效率；以及加强粮食安全政策。这些原则被落实为一系列具体行动，在计划的实施中执行，从而影响主要的农业分部门。提出的所有行动计划在1995年末几乎都得以实施。

在农业部门调整计划的框架内，已实行了一系列重要的改革措施。为了改善资源管理，引入了规范农民组织和社区土地管理的新的法规体系。尽管这类法规的大规模实施和应用必定是一项较为长期的事业，土地使用权和土地管理的传统体制仍然起主导作用。贸易和价格体制已基本放开。采取的措施有撤销对除棉花以外的农产品的一切出口垄断和除大米（尽管1995年末同意对私营商人部分开放大米进口）、小麦和食糖以外的一切进口垄断。另外，国家对生产者的固定收购价格和审批的零售价格体系被废除，农业生产资料贸易放开。消除了对出口的行政障碍，取消了牲畜和肉类的出口税。

其他措施包括实施关于私人供应兽医产品的条例，以及代表半国营的国家畜牧兽医投入物供销办公室实施市场价格。同时开展工作（部分属准备工作）以重组农业部门的机构设置环境，政府减少干预，重新定义政府行为，集中负责科研、推广和咨询服务，农业培训、土地使用和自然资源管理以及基础设施建设。其他大多数的政府干预行为将交由生产者协会和私营业主执行。

非洲撒哈拉以南地区



同时努力改善农业部门的公共财政管理。除农业部门计划本身之外，该部门的一些重要活动还在运输部门计划中得以开展，增加道路养护和建设预算拨款。

由于农业部门举足轻重的作用，粮食部门的改革尤为重要。直到最近，政府在该部门发挥的是干预者的作用，试图控制或影响价格。国家粮食办公室负责发放援粮，管理国家粮食安全谷物储备，向生产者提供保证价并稳定价格。但国家粮食办公室对国内市场的干预总的来说效果有限，因为收购虽受官方定价的影响，但资金稀缺，不足以对市场形成有效影响。1994年6月，国家粮食办公室在粮食市场全面体改的形势下撤销。

新的粮食市场政策的基础是放开粮食价格和贸易，加强私营部门在销售和储备（村一级储备和商业储备）方面的作用。到目前为止，放开贸易和价格的主要例外是大米，大米在这个国家的粮食平衡中有特殊的地位且属唯一多数依赖进口的主要粮食品种。在城市的消费结构中，大米占有重要的位置，消费量的日益增长以及随之而来的进口费用的不断增加已引起人们的关注。因此在放开这一品种上很谨慎，同时加大了扩大国内生产的力度，而且随着1994年非洲法郎贬值后国产大米的竞争力增强更有利于这一做法。因此，1995年大米的国内价格继续得到控制，实施进口垄断。尽管如此，到该年末决定向私营商人部分开放大米进口，作为逐步放开进口的第一步。

非洲撒哈拉以南地区



在放开谷物市场的同时，建立了一个新的机构框架，与捐助界和私营部门紧密协调，执行和监测谷物政策和粮食安全政策。为此成立了一个负责商讨和监测这类政策的委员会，即谷物政策和粮食安全研究及监测委员会，它有一个常设秘书处。政府、外国捐助者以及干预粮食领域的国家私营部门和非政府组织的代表参加了这个委员会。国家粮食安全储备管理公司是一家新创建的公司，负责管理国家粮食安全谷物储备35000吨，另有资金可采购25000吨。粮食安全的紧急情况 and 重建家园活动由国家紧急援助和重建家园委员会负责，在紧急情况下接管由国家粮食安全储备管理公司管理的粮食储备。根据具体情况，干预的方式有免费发放以及以补贴或市场价销售。粮食安全信息协调委员会负责一个综合的信息系统，它管理和协调制作粮食安全政策管理所需的信息。在这种情况下，农业和畜牧资源部统计司每月编制关于粮食情况的公告，并使用该司在世行的协助下开发的判断模型改善其预警系统。

谷物与粮食安全政策由谷物发展基金支持，该基金由国家预算拨款、粮援配套资金和捐助者拨款组成，由一个政府和捐助者共同组成的委员会管理。谷物发展基金用于资助紧急情况时粮食发放和国家粮食安全储备管理公司管理的国家粮食安全储备，同时资助促进粮食部门的活动。后者包括为支持粮食生产、转化和分配提供信贷限额，以及参与资助粮食发展项目。

在第一期农业部门调整计划得到全面执行后，现正在准备将于1996年生效的第二期调整计

非洲撒哈拉以南地区



划，政策行动的原则仍将保持不变，第一期部门调整计划中开始的改革将得到继续和深化。新计划强调的领域是农业服务的体制改革——理顺农业和畜牧资源部的内部体制和向生产者提供的技术支持——和发展农村信贷体系，现正就此进行研究，然后形成具体政策建议。同时，农业部门的半国营和公有公司的私有化进程将继续。其他需要进行着眼于政策制定的初步研究的领域有生产资料和技术设备的分配，农村专业技能的提高，对进口食品（大米、小麦、食糖）以及在放开进口后对农业生产资料实行关税保护的程度。

在非洲法郎贬值后，加强出口被赋予了特别的重要性，出口潜力增强了。这适用于牲畜和棉花这些主要的传统出口品种，也适用于水果、蔬菜，因为在新农业调整计划中设计了所有这些品种的促进和加强措施。另外，还建议就支持油料作物（花生、酪脂树果、芝麻）进行研究，这些都是很有潜力的经济作物，与粮食作物有很强的互补性，且不象棉花那样受到地域的限制，由于生产技术落后，支持和流通服务滞后而使其开发利用严重不足。

政策改革的影响

总的来说，实行政策改革和为减轻宏观经济失衡而使货币贬值所产生的影响迄今为止是积极的，尽管有点不如所望。特别是，自90年代初以来，对外贸易逆差减少了，而经常项目赤字则保持在国内生产总值12%的规定限额内。¹⁶ 货币贬值引起的主要危险是刺激通货膨胀，这种危险看

非洲撒哈拉以南地区



来已被控制住，因为1995年的通货膨胀率在1994年消费品价格起初如人们所意料的上漲25%之后涨幅下降了，另一方面，预算赤字与计划相比，更是持续不减，而且在1990年至1994年期间实际增加了。

经济改革的力度就其持续刺激经济增长的情况来看，比人们期望的要小。其实，国内生产总值实际增长率在1991年接近10%的急剧上升之后，1992-94年期间仅为1.2%。¹⁷ 1995年国内生产总值的增长速度加快，这一年的增长率预计为4.3%。¹⁸ 但是低于国际货币基金组织对整个西非经济和货币联盟¹⁹估计的5.5%的平均水平。然而，1995年的这一增长是在谷物减产1.6%的情况下取得的，因为其他作物特别是棉花和花生的产量大幅度增加，促使第一产业增长6%。

关于货币贬值，粮农组织1995年对其影响进行的一项研究得出这样的结论，即：大约18个月之后，出口作物（棉花）和与进口相竞争的作物（水稻）的种植面积增加。棉花、牲畜、生皮、油料作物、水果和蔬菜的出口也有增加，大米和乳制品的进口则减少了，如果不是政府使上涨的进口品价格避免完全转移到消费品价格中，进口减少的幅度很可能会更大。与此同时，农业投入物的价格也上涨了。另一方面，就当地谷物来说，还看不出对价格或产量有任何影响，这主要是因为前几个作物年度留下了大量库存，而且进口谷物价格的上涨仅部分转移到消费者身上。就消费而言，城市的肉类和进口食物消费量减少，而国产谷物的消费量增加了。然而，由于消费品

¹⁶ 据经济、财政和计划部提供的数据。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 经济、财政和计划部的预测。

¹⁹ 西非经济和货币联盟包括贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥。

非洲撒哈拉以南地区



价格的总指数上升，城市的低收入家庭被迫减少食物消费总量。

虽然有迹象表明在经济改革和货币贬值之后经济增长速度最近加快了，但必须强调的是，货币贬值后这一时期的经济情况和经济中的各项调整是其他许多因素的综合结果。尤其要记住，货币贬值适逢国际农产品价格特别是棉花价格坚挺的时候，这对出口部门提供了额外的刺激。随着棉花价格在1995年第二季度达到峰值，对布基纳法索这一主要出口商品的这种额外的有利价格影响正在逐渐消失。

不管怎样，对货币贬值或结构改革工作的中、长期影响作出任何结论性的判断仍为时过早。由货币贬值引起的这种经济中的相对价格的急剧变动意味着有必要对经济中的生产和消费格局进行重大调整。进行这些调整当然需要时间。对于在整个经济中和农业部门内进行的结构改革所产生的影响来说，也同样如此。特别是在农业部门，部门性调整工作开展的时间比较短而且仍在继续，期望由此产生重大影响还为时过早。然而，就中期来看，结构调整工作和货币贬值应该产生一种相互增强的作用。实际上，如果通货膨胀的压力能够控制住，那么布基纳法索看来完全可以巩固由货币贬值产生的竞争优势。

布基纳法索政府本身对经济增长前景是乐观的。它在《1995-97年纲要性指导文件》中制定的1995-97年国内生产总值每年增长5%的目标便说明了这一点，而且更能说明问题的是，它在《关于人类可持续发展的意向书》中提出了将人

非洲撒哈拉以南地区



均收入从目前的300美元提高到2005年的500美元的目标。具体地说，就是进一步逐渐加快国内生产总值的增长速度，使之从2000年起达到每年8%。虽然过去结构调整计划中制定的国内生产总值增长的目标迄今还没有实现过，但如果继续推进这项坚定不移的政策改革的进程，那么每年5%的中期增长目标看来并非不切实际。这样的增长速度与历史上取得的速度毕竟相差不远，比如在1982年至1987年期间和70年代都曾达到4.5%左右的年平均增长率。虽然政府为随后几年的经济增长制定的较高的目标可能似乎过于乐观，但是布基纳法索在中期内确保人均收入不断提高的可能性看来确实存在。

结论

布基纳法索在改革其经济、为经济的长期持续增长打基础方面一直在做出坚定不移的努力。考虑到该国高度依赖于农业，这一部门的改革是调整工作中的一个至关重要的成分，正如以下这一点毫无疑问一样：农业将在很长一段时期内继续不得不为经济的增长和人民的生计做出最重要的贡献。

布基纳法索尽管极为贫困和资源基础差，却有一些政治和社会上的有利条件使人们有理由对今后若干年持乐观态度。如上所述，该国有经济管理认真、可靠的传统，这特别使得它避免了像非洲其他许多发展中国家那样陷入持续不断的严重的宏观经济失衡的局面。具体表现在公共事务的管理被公认为廉洁正直，而且在其他地方普遍

非洲撒哈拉以南地区



存在的腐败现象在布基纳法索被公认为很少。这一传统只会因1991年建立的民主体制而进一步加强。同样，该国也有一个以社区参与为基础的群众参与发展的传统，由此出现了一场有力的联合运动。与此同时，人们对发展工作中的社会目标积极承担义务，而且历来同样十分重视对环境的保护。

该国的长期发展将继续关键取决于克服一些严重的制约因素，其中主要是环境方面存在制约因素以及就普通教育程度和保健服务条件而论人类发展程度仍然很低。特别是后一种情况看来是发展中的一个关键因素，尽管自独立以来已经取得了进步。在经济改革和人类发展特别是农业和乡村发展方面继续坚定不移地努力，将是经济长期持续增长的关键所在。在继续做出努力的同时，布基纳法索需要而且值得国际社会的全力支持。



亚洲及太平洋

区域情况概述

经济发展情况

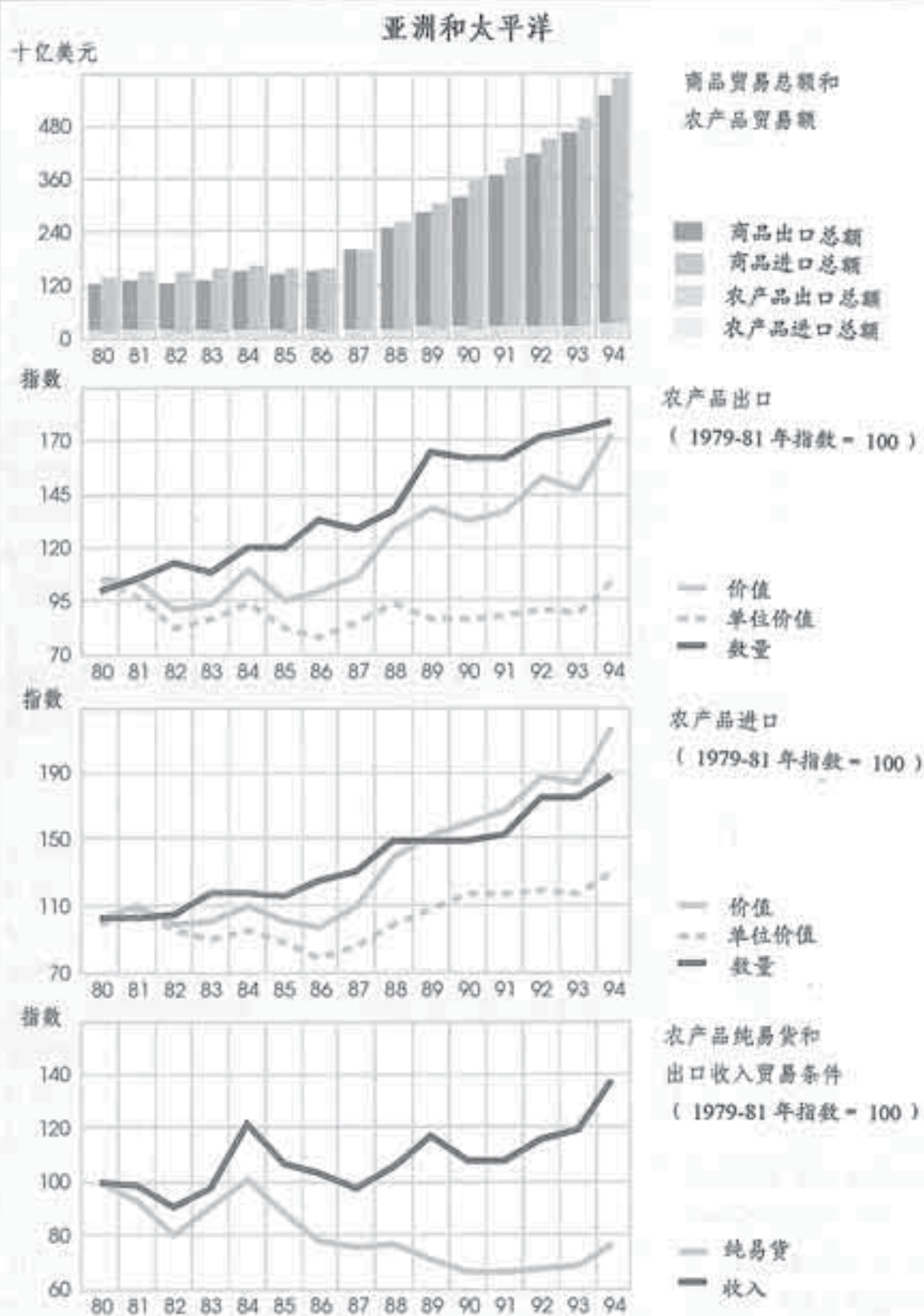
1995年，亚洲及太平洋区域的经济增长率是7.9%，略低于1994年的8.2%，继续超过其他所有区域。中华人民共和国的经济增长放慢，但增长率仍高达10.2%。印度的增长率略有下降，为6.2%。香港、大韩民国、新加坡、中国台湾省等新兴的工业化国家和地区面对日益上涨的劳动力成本，继续调整其经济结构，加快工业技术升级。作为一个群体，它们的经济增长情况略好于1994年。东南亚所有国家的经济增长都进一步加快，该地区的平均增长率由1994年的7.8%上升到1995年的7.9%。其主要动力是马来西亚、越南和泰国的经济发展。南亚总的发展保持稳定，孟加拉国、印度、斯里兰卡的发展速度放慢，但巴基斯坦的发展速度加快。预计该区域的发展将保持强劲势头，但在1996年会下降到7.1%，而到1997年又上升到7.3%。²⁰

自本世纪70年代中期以来，亚洲发展中国家的出口经历了快速的增长。它们的出口与收入的增长率持续高于全球及其他发展中区域的水平。作为一个群体，亚洲发展中国家在世界出口中所占的份额几乎是原来的3倍。从1979年以来，亚洲的内部贸易，不包括与日本的贸易，增长了7倍多，在亚洲发展中国家和地区的出口中所占的比例从21%上升到35%以上。如果把日本包括在内，亚洲的出口差不多一半是在本区域内实现的。

市场一体化和贸易自由化的发展促进了技术转让和建立在比较优势基础上的专业化，也促进了资源定价与管理的改善。外国投资制度的自由化促进了国外的

²⁰ 经济增长速度和预测是以亚洲开发银行1996年的《1996和1997年亚洲发展展望》为基础的。

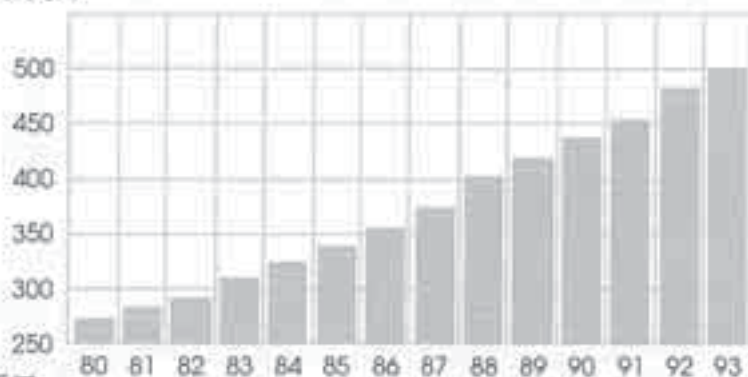
图 8A



来源: 粮农组织

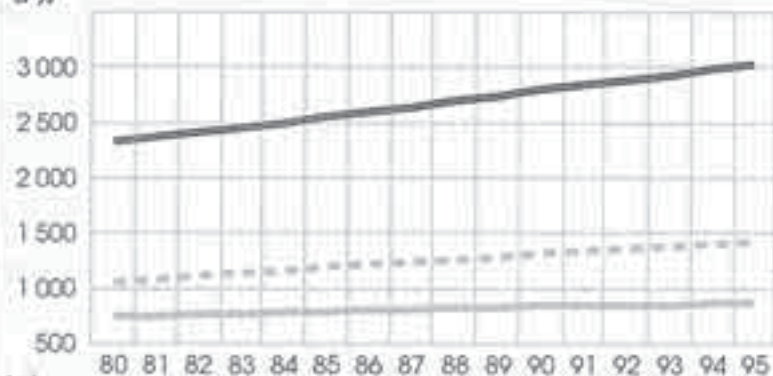
亚洲和太平洋

十亿美元



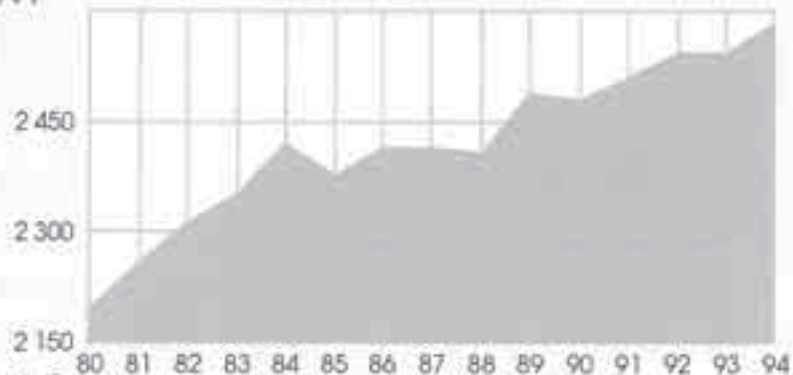
人均实际国内生产总值

百万

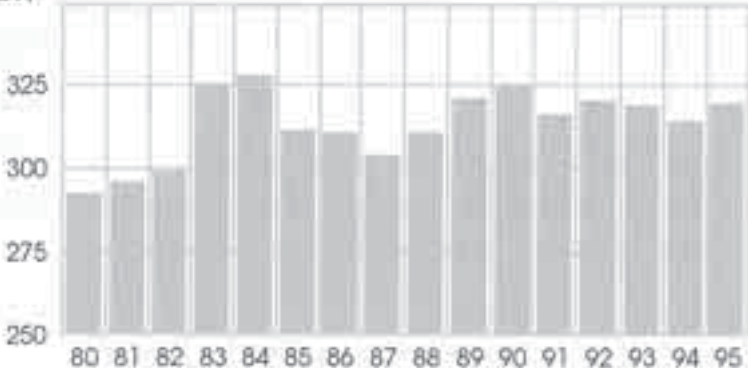
总人口、劳动力和
农业劳动力

— 总人口
- - 劳动力
— 农业劳动力

大卡

膳食能量供给
(大卡/人/日)

公斤

人均主粮产量
(谷物、块根块茎和
折成粮食的豆类)

亚洲及太平洋



直接投资，特别是在东亚的投资的大幅度增加。这些自由化的努力及由此产生的外国投资的流入与国内投资相结合，持续地支持着由出口带动的有力增长。贸易，特别是区域内部贸易进一步扩大的势头可能会继续推动该区域的经济增长。

在过去的 15 年，中国的经济保持繁荣，国内生产总值年平均增长率达到 9.4%，贫困发生率不断下降。中国的经济已经对外开放，并吸引了大规模的外国直接投资。商品出口在国内生产总值中所占的份额迅速增长。自 1994 年开始，中国经济发展速度逐步放慢，并持续到 1995 年。预计在今后的 2 年，这一现象还会持续下去。1995 年，投资仍保持很高水平，占国内生产总值的 39.5%，商品出口增长 23%，通货膨胀率大幅度下降，但仍高达 14.8%，在该区域的主要经济体中是最高的。国有企业改革仍是最优先的问题。

在印度，经济的自由化刚开始不久，经济发展情况也较一般。然而，由于有利的天气情况导致了农业的增产，1995 年继续以 6.2% 的高速度增长。投资在国内生产总值中所占的比重上升到 24%，这反映了人们乐观的预期和自由化计划的继续。同时，财政也继续得到加强。由于纺织品、服装等以农产品为基础的产品以及电子产品的带动，出口保持了 21% 的强劲增长。同时，经济的自由化也导致了资本商品进口的增加。

新兴工业化经济体的增长 1995 年略高于 1994 年。但在 1996 和 1997 年增长速度预计会放慢。由于大规模的出口和政府对于基础设施的巨大投资，香港 1995 年的增长率为 4.6%，1996 和 1997 年预计将继续以与此大致相同的速度增长。大韩民国由于工业部门的带动，经济自 1994 年开始出现反弹，进入 1995 年，增长率为 9.2%，其农业产量 1995 年增长 6.1%。

亚洲及太平洋



新加坡从 1993、1994 年的两位数字的增长速度下降为 1995 年的 8.9 %。

东南亚国家在宏观经济上面临着相似的挑战，增长率和投资率都很高，但它们的生活水平和发展水平却有很大的差异。由于工业、服务业的快速发展和由大量外国直接投资支持的私人投资有力增长，印度尼西亚的经济增长率 1995 年略有提高，增至 7.6 %。近几年，印度尼西亚出口的范围有了大规模的拓展，其制成品出口在出口总额中的比例由 1980 年的 14.8 % 提高到 1995 年的 78.3 %，而农业、石油和天然气出口的份额都下降了。由于农业发展情况的改善和工业的有力增长，马来西亚的经济增长率为 9.3 %。由于政治稳定，宏观经济管理慎重，一些基础设施制约（特别是电力）缓解，以及结构性改革等增强了私营部门的信心，并增加了它们的投资，因此菲律宾自 1992 年开始的经济复苏在 1995 年得以继续，当年增长率为 4.8 %。泰国 1995 年的增长率为 8.6 %，略低于 1994 年的水平。在工业部门的带动下，越南 1994 年的国内生产总值的增长率为 8.8 %，1995 年的增长率达到了 9.5 %。

南亚国家的经济和出口继续依赖于初级产品部门，且人均收入增长率相对来说都比较低。在孟加拉国，虽然农业处于停滞，但工业部门的有力增长仍使其整个经济在 1995 年增长了 4.1 %。小规模私营企业的大力发展看来仍将是其经济增长的主要动力。主要由于棉花收成不好，巴基斯坦的国内生产总值的实际增长率停留在 4.7 %。斯里兰卡的国内生产总值的增长率 1995 年保持在 5.6 % 的水平上，但其贸易、工业政策等领域的广泛改革将为出口、工业及有关服务业的发展提供更大的余地。南亚所面临的主要问题是，最近在稳定宏观经济和结构性改革方面取得的成就是否能持续下去并取得更大的成就，是否会为进一步自由化

亚洲及太平洋



作出努力并改善交通基础设施。

农业情况和问题

在中国，1994年农业产量下降的情况得到了扭转，1995年农业产量增长率达到4%，预计1996年将增长4.5%，这主要是由于政府给予了更大的鼓励。尽管如此，1995年上半年谷物的价格仍继续上涨。一些大中城市重新采用了粮票以确保低收入阶层能够获得粮食。总的来讲，需要加快滞后的农业部门的发展，不仅要满足日益增长的粮食需求，而且要解决日益扩大的城乡地区收入差距问题。中国的第九个五年计划再次强调了要保护农业用地，增加对农业的基本建设投资，更多地应用现代技术以提高单产。

印度政府改变了最近的趋势，将1994-95年对小麦和大麦的最低支持价提高了3-4%，将其他谷物的最低支持价提高了8-10%。随着粮食库存达到了创记录的水平，对粮食出口的压力也增大。因此，政府在贸易方面进一步采取了促进谷物出口的措施，取消了硬质小麦的最低出口价，确定了1994-95年度50万吨普通小麦的出口配额并将1995-96年度的配额提高到250万吨。从1994年后期以来，大米出口开始不受限制。1994-95年度对玉米、高粱、小米的出口配额保持在上一年度的各5万吨的水平。发展加工增值和高价值的农产品的出口，以便把自由化过程的好处转移到农村地区，这方面的努力继续取得成功。新鲜水果和蔬菜、肉及肉制品、加工水果及果汁饮料以及其他加工食品和花卉产品的出口都有增加。

印度尼西亚农业得到了恢复，产量增长了2.5%。它在1994年因水灾和旱灾的影响农业情况不好。玉米、高粱和大麦的进口关税被降低或取消。稻谷支持价格的提高和抗旱品种的引进促进了大米的生产。同

亚洲及太平洋



时，政府也宣布了一项 9 亿美元的计划，用于改善 100 多万公顷水稻生产的灌溉条件。为了增加大米收购，国家提高了收购价格，降低了收购的质量标准，提高了运输补贴。

在马来西亚，1995 年由于油棕榈、林业、畜牧业（主要是家禽业）的发展以及出口价格上涨的推动，农业情况得到改善。水果生产用地持续急剧增加。1994 - 95 年，小麦面粉的价格已经连续第四年被冻结。由于 1995 年是第六个马来西亚计划（五年计划）的最后一年，因此，主要的农业政策变化要等到 1996 年的第七个计划。

菲律宾的农业生产遭受了 1995 年第三季度的不良天气和台风，并可能对 1996 财政年度的农业状况产生不利的影响。由于人口以每年 2.4 % 的速度增加，可以用于耕作的土地数量有限，再加上今后经济的进一步发展和贸易自由化的进一步扩大，农业的进口可能会迅速增加。1995 年，大米、玉米、食糖的国内价格上升到至少 2 倍于世界价格，并迫使政府允许了对这些敏感商品的大量进口。随着乌拉圭回合市场准入承诺的实施，菲律宾以前受到保护的大量农业生产（大米除外）会面临国际市场力量的冲击，1996 年可能出现重大变化。

泰国农业部门 1995 年增长大约 3 %，预计 1996 年将以类似的速度增长。由于初级产品价格的坚挺和生产率的提高，农业收入继续增加。制造业的持续繁荣也推动着城市的消费。国家提高了玉米和大米的进口配额，并实施了对大米出口者的经营补贴。1995 年，政府扩大了种子补贴计划的覆盖面，以便促进高产、杂交水稻种子的广泛应用。内阁还通过了一项关于建立该国第一个期货交易所的建议。

在越南，农业部门比工业部门增长缓慢，但仍增

亚洲及太平洋



长了 3.5%。农业部门进一步增长幅度最大的可能是经济作物，在这方面，出口的刺激还可以进一步利用。新的农业土地使用税政策和对土地转让权的承认将会对农业土地的有效使用产生积极的影响。

在孟加拉国，恶劣的天气条件限制了农业产量。该国农业产值占总产值 1/3 以上。政府冻结了 1994 - 95 年对稻谷与小麦的最低支持价格。在令人失望的秋季水稻收获之后，旱季的春收作物生产又遇到了化肥的短缺，这使农业部门在 1995 年仅增长 0.2%，远低于近几年已经属相对停滞的 1.8% 的增长率。然而，种植业产量的下降在很大程度上被非种植业，特别是渔业和畜牧业的有力增长所抵消。

尼泊尔政府 1995 年 5 月通过了一个农业远景规划，要求对灌溉、化肥使用和农村基础设施进行大量的投资。

在巴基斯坦，棉花作物连续第三年歉收，造成其国内生产总值增长缓慢，并可能危及财政的稳定。

在斯里兰卡，近几年国家收购稻谷的数量很少，因为市场价一般高于最低支持价。但是，由于 1994 年稻谷的丰收和大米需求的下降，稻谷营销局进入市场，收购了稻谷收获量的约 10%，而且政府还实施了季节性进口关税。同时，国家在 1995 年初取消了对小麦面粉进口的禁令。预计今后 2 年茶叶、橡胶、椰子的商品价格不会出现大的上涨，这将对斯里兰卡的农业产生不利的影响。

区域农业的问题与前景

东亚大部分地区的经济高速发展已经产生了很高的环境代价。在城市地区，污染与拥挤非常普遍。在亚洲的农村地区，森林砍伐或沙漠化，地下水的枯竭或污染，灌溉地区土壤的盐渍化，生物物种的减少以

亚洲及太平洋



及水土流失，都是危及农业生产力的问题，它们达到什么程度会对发展带来灾难，人们对此还缺乏一个明确的认识。在大多数国家，人们正在无意识中决定延缓保护与改善环境，直到将来发展到某种水平。在追求收入增长的过程中，人们往往很少考虑这样的事实，即环境保护比破坏后恢复更省钱也更容易得多。

亚洲的大规模的贫困，以及贫困与环境之间相互作用的复杂性，使人们很难预测收入增长对环境的影响。收入增加，减轻对环境的不利影响的潜力也增加，但对环境资源的消费和浪费也会增加。

亚洲的环境维持着世界人口的一半以上，维持着世界上靠农村环境生存的贫困人口的大多数，也维持着世界生物物种的很大比例。在亚太地区，澳大利亚、中国、印度、印度尼西亚、马来西亚和缅甸由于它们的动植物品种多，已被《生物多样性公约》缔约国划为生物多样性强的国家。尽管贫困而且生育率不断下降，从1990到2010年，亚洲发展中国家将增加近10亿的消费，而这些国家现有的人口已经对地球的承载力构成了很大的压力。即使到2010年，在这些国家，仍将有一半以上的有经济活动能力的人口还从事农业，这就意味着土地与水的使用将更加集约化，化肥与杀虫剂的使用将会增加。

亚洲已经成为世界上人均淡水占有量最低的区域，而且其淡水的短缺预计将进一步加剧。与此同时，该区域的土壤已经严重退化。在亚洲，国内、国际两方面对农产品的需求都会增加对环境的压力。

现在人们担心特别是中国将面临口粮和饲用粮食需求的迅速增长，而同时农业的资源基础却在减少或退化，且提高单产的潜力也难以预料。由于中国人口众多，有人预测中国的粮食进口需求可能会冲垮世界粮食市场。²¹然而，这些研究一般是建立在这样的基

²¹ 这种观点中最令人震惊的论述见L.R. Brown, 1994年,《谁来养活中国?》,载于《世界展望》1994年9、10月合刊第10-19页。



础上的，就是对生产对政策改革和市场机制做出反映的能力没有信心。一些论证更加认真的研究表示了更大的乐观，认为世界粮食市场（和中国的生产）并没有受到威胁。²²

在过去的 20 年中，随着亚太区域发展中经济体间经济与环境相互依赖程度的提高，它们在区域和分区域合作方面的努力也得到加强。其中突出的有亚太经济合作组织论坛，东南亚国家联盟，南亚区域合作联盟，南太平洋论坛和南太平洋委员会。亚洲的分区域合作安排包括南中国增长三角，新加坡-柔佛-廖内增长三角，图们江地区开发，印度尼西亚-马来西亚-泰国增长三角，文莱-印度尼西亚-马来西亚-菲律宾东盟东部增长区，以及大湄公河分区域。这些合作旨在促进区域内的贸易与投资，并更有效地利用有益于环境的资源。它们也为讨论持续农业和环境利用方面的合作及制定合作计划提供了论坛。

大多数的较大规模的合作都是以亚洲的贸易自由化为中心。例如，亚太经合组织论坛计划到 2010 年实现发达成员间的贸易自由化，到 2020 年实现发展中成员间的贸易自由化；东盟自由贸易区目前正在实施；最近南亚区域合作联盟各成员为南亚优惠贸易安排制定了计划。大多数合作都涉及逐步自由化，因而受保护较多的产业的产量会相应地逐渐收缩，而那些受保护较少的产业的产量则会逐渐扩大。在菲律宾，模拟结果显示，贸易自由化将加重该国生产造成的污染程度，因为生产的重新配置会增加木材采伐、采矿业和农业的产量，在制造业内部，将会增加那些污染严重的工业的生产，如食品加工、饮料和木材制品。²³

贸易政策会产生一些意想不到的环境后果，即使这些政策是为了环境的目的而实施的。快速的森林砍伐已经导致柬埔寨、印度尼西亚、菲律宾、泰国、瓦

²² 见第 276 页关于中国粮食贸易前景的插图 15。

²³ P.Intal Jr. 和 P.Quintos, 1994 年,《适应新的贸易与环境范例: 菲律宾案例》, 向 1994 年 9 月 27 - 28 日在菲律宾奎松市为纪念 Gelia Castillo 博士而举行的研讨会提交的论文。

亚洲及太平洋



努阿图禁止原木出口。然而，人们已经发现，印度尼西亚的对当地木材加工者有利的出口限制，通过降低国内木材价格，促进了生产中使用更多的原木，最后导致了更严重的环境退化。²⁴以同样的方式，那些较富裕的热带木材进口国提出的限制热带木材产品进口以“拯救热带雨林”的建议，事实上恰恰会导致更严重的森林砍伐。

在产权没有严格界定或存在共享资源的情况下，由于对资源的开发没有合理的价格，因而经常会出现资源不合理使用的倾向。在亚洲的许多地方，即使是所有权归政府并由政府经营，也没能保持健康的森林系统，而在社区基础上的私人占有权有可能改善森林的管理。

在亚洲及太平洋区域的许多地方产权仍没有得到严格界定，泰国对待那些居住于森林的人前后矛盾的做法，加剧了本国的森林砍伐，并通过贸易，加剧了其邻国的森林砍伐。在菲律宾的发展中，土地改革仍是一个有待解决的关键问题。

在南沙群岛上的对抗，对流入咸海的水的争端，以及1995年美国在大西洋上抓日本的渔船都表明，不仅国内的，而且国际间的产权问题都没有解决。随着人口的增长和对稀缺资源的需求的增加，在产权分配上的紧张局势将会加剧。

在与跨边境环境问题有关的各种亚洲及太平洋论坛上，目前已有的国际合作涉及广泛的领域，其中包括能力的建设，机构的加强，生物学研究，对有害废物跨境运动的控制，对流网捕鱼的禁止，以及在减缓全球变暖和保护臭氧层方面的努力。其中许多问题很紧迫，它们在区域和全球粮食安全上具有重要意义，而且如果问题得不到解决，就会出现国际争端升级的趋势，有鉴于此，以上的合作需要加强。

²⁴ C.A.P.Braga, 1992年。《热带森林与贸易政策：印度尼西亚与巴西案例》。见于P.Low编的《国际贸易与环境》，世界银行研究报告第159卷，第173-194页，华盛顿。

亚洲及太平洋



巴基斯坦

经济发展情况

政治环境一直是巴基斯坦经济和社会发展中的一个持续而主要的影响因素。自1947年从印度分离出来成立巴基斯坦以来，漫长的军事管制和选举产生的脆弱联合政府交织在一起，延续至今的国内、国外冲突，使得该国承受着沉重的经济和政治负担，深刻影响国家管理能力的事件包括：1971年国家分裂导致孟加拉从东巴基斯坦独立出来，多达300万阿富汗难民为躲避与前苏联的战火而涌入巴基斯坦，边境上毒品和其他货物的走私，与印度在克什米尔归属问题上争吵不休，以及最近在巴基斯坦的主要城市和唯一港口卡拉奇各政治派别之间的关系紧张。正当国家力图兴建急需的公共基础设施，满足借贷机构对宏观经济改革的要求，解决正在恶化的社会和环境问题时，为应付这些情况，巴基斯坦需要拿出政府预算的1/4以上来用于国防，这令巴基斯坦大为头疼。

巴基斯坦仍然是世界上最贫困的国家之一，有70%的人口居住的农村尤为贫困。尽管在1980-1993年之间，巴基斯坦每年以3.1%这一良好的速度增长，其人均实际年收入仍为430美元(1993年)。自1980年以来，没有进行官方的人口普查，但估计人口约为1.27亿(1995年)。尽管人口增长率较高，人均年收入仍取得了实际增长，但这并没有阻止巴基斯坦绝对贫困人数的增加。

事实证明，由于经济作用和妇女受教育的机会有限，巴基斯坦在控制人口增长方面要比邻近发展中国家困难。高达6.2%的生育率是发展中世界除非洲和近东以外最高的。全国妇女识字率为20%，在一些农村就更低。1/3的女孩上小学，但只有13%能升入中学。

亚洲及太平洋



在联合国人类发展指数中，巴基斯坦在173个国家中位于132位，在教育与健康方面尤为落后，物质条件也很差：仅有20%的人口能用上卫生设施(在农村为10%)；80%的人口能饮用纯净水(在农村为45%)；仅有约10%的村庄通了电。所有这些方面衡量起来，巴基斯坦大大落后于世界银行划定的有类似情况的亚洲其他国家。²⁵

人口增长及针对贫困人口和社会中间阶层的教育和保健体系发展缓慢，因而造成社会和粮食安全的压力，渐渐成为巴基斯坦90年代后半期有待解决的主要问题。

从印度分离出来后，由于工业和农业基础薄弱，绿色革命刺激着农业增长，外国援助大量涌入，因此巴基斯坦在50年代和60年代初期经济取得了高速增长。60年代，国内生产总值年均增长率达6.1%。70年代，政府致力于为国内工业发展创造条件，并且在这个过程中，力图将巴基斯坦从原本贫困的农业国家转变为经济高速增长并采用现代技术的工业经济国家。政府对经济进行强力干预，以期将资源从农业向具有较大发展潜力的新兴工业转移。在这个时期，农业产值每年增长3%，工业增长5%，国内生产总值增长4.9%。

政府重视进口替代产品的生产，以达到自给自足。制定的政策包括：使大部分主要工业国有化；征收高关税和建立其他贸易壁垒，为本国企业免受外来竞争提供绝对保护；控制投入流量；控制物价并对消费品提供补贴；为大规模公共投资项目增加工资和赤字开支。

²⁵ 世界银行，1993年，《巴基斯坦：1993财政年度国家经济备忘录》，华盛顿。



宏观经济状况和趋势

同其他许多发展中国家一样，在70年代石油价格上涨及全球经济衰退的情况下，巴基斯坦宏观经济状况日益恶化。80年代伊始，政府赤字为国内生产总值的5%，经常项目赤字为国内生产总值的3.5%，负债占国内生产总值的40%。²⁶ 1982年，与世界银行和国际货币基金组织一起制定了结构调整计划，以解决这些问题，并着手使巴基斯坦经济朝外向型和市场化方向发展。在下列方面取得了具体进展：贸易自由化和外汇自由兑换，银行和工业的私有化，放宽投资限制(国内和国外)以及加强财政体系的建设。

国际捐助机构为巴基斯坦提供了各式各样的援助(详见插文11)，国际借贷机构推动了围绕经济改革的政治一致性。80年代，巴基斯坦宏观经济平均每年以6.3%的速度增长，给巴基斯坦效仿东南亚“小虎经济”带来了希望，这种发展因两个不同于其他国家的因素而得到增强。第一，巴基斯坦向波斯湾及其他地区大量出口劳务，每年收到寄回国内的汇款20-30亿美元。第二，国家大量举债，使政府开支增长迅速，支配着国家经济。这些因素使得有形基础设施获得一定发展，收入得到逐步提高，公用事业、建筑业及采矿业的发展尤为迅速。

尽管在某些领域取得了进展，巴基斯坦的总体宏观经济状况在改革计划实施后恶化了。到1987年，政府预算赤字已达国内生产总值的8.5%，相当于其亚洲邻国平均数的两倍。政府内债总额约为国内生产总值的43%，大体与外债总额相当。巴基斯坦储蓄达国内生产总值的13%左右(发展中世界平均为23%)，投资约为国内生产总值的18%。国内储蓄与投资的缺口得由国外借款和投资弥补。巴基斯坦进口需求的日益增长

²⁶ 巴基斯坦的财政年度为7月至6月，而本报告引用的产值和预算数字仅用一年来表示。例如，1987-88年度预算在本报告中用1987年来表示。

正文11

80年代对巴基斯坦的结构和部门调整计划的援助

巴基斯坦利用了多边捐助机构提供的多种形式的一揽子贷款。这些计划的主要目标是加强市场导向，发展基础设施，改革和取消补贴及贸易保护。具体的贷款项目包括：

- ◆ 国际货币基金组织提供的16亿美元的结构调整贷款；
- ◆ 国际开发协会提供的5000万美元的化肥贷款；
- ◆ 国际复兴开发银行与国际开发协会提供的1.4亿美元的结构调整贷款；
- ◆ 国际复兴开发银行提供的1.78亿美元的能源贷款；
- ◆ 国际复兴开发银行提供的7000万美元的出口发展贷款；
- ◆ 国际复兴开发银行提供的2亿美元的农业贷款；
- ◆ 国际货币基金组织提供的5.15亿美元的结构调整贷款；
- ◆ 亚洲开发银行提供的2亿美元的工业贷款；
- ◆ 国际复兴开发银行提供的1.5亿美元的金融贷款；
- ◆ 国际复兴开发银行提供的2.5亿美元的能源贷款；
- ◆ 亚洲开发银行提供的2亿美元的农业贷款。

国际复兴开发银行和国际开发协会是世界银行的贷款机构。

资料来源：Qureshi，巴基斯坦发展经济学研究所，1995年。

亚洲及太平洋



和劳工寄回的汇款不断减少，进一步加剧了外部收支的失衡。

巴基斯坦冗繁的计划机构和它的产业保护政策所造成的重负难以克服。持续增长的基本宏观经济条件尚未出现。经济中重要部门的瓶颈现象和社会恶化现象开始变得明显。巴基斯坦的制造业过分着眼于基础产品的加工，而农业因缺乏基础设施和科研基础而难以维持生产率提高。制造业和农业都依赖于由政府控制投入的复杂系统和不完善的基础设施。

最近几年，货币供应量增长很快，通货膨胀的压力不断增加，人们对政府管理的信心日益下降。通货膨胀率在80年代大多数年份保持在一位数字，但在90年代早、中期已攀升到二位数字，高达约16%，甚至更高。自从1982年采取有控制的浮动以来，巴基斯坦卢比持续贬值(1980年至1992年间贬值52%)，而在1993和1995年因连续的国内高通货膨胀率进一步贬值。

新的一期国际货币基金组织和世界银行的结构调整计划在1988年和1994年2月启动，其广泛的目标包括提高国内生产总值的增长率、降低财政赤字、实现货币的完全兑换、减少经常项目赤字。世界银行还敦促进一步放宽经济和使经济私有化，包括在社会服务及运输、通讯、灌溉和能源的基础设施方面有更多的投资。此外，一个由世界银行及双边资助的、出资额为2亿美元的特别行动计划试图部分解决巴基斯坦在重要的社会及人力资源方面的不足问题。特别行动计划侧重于基础教育、基本保健和营养需要、人口控制、农村水的供应和卫生。

现在该计划刚执行到2/3，在主要的宏观经济变量指数方面取得了一些明显成功。1994年，预算赤字

亚洲及太平洋



已缩小到了国内生产总值的5.5%，支出总额下降至国内生产总值的20%，经常项目赤字已几乎减半，为国内生产总值的3.6%。储蓄和投资率也略有改善。虽然取得了一些进展，但比期望的要缓慢些。利息和防务开支仍然很高，债务的还本付息消耗着34%的外汇收入。在去年，当国际货币基金组织威胁在新的改革措施出台前要暂停财政援助时，更严重的紧急情况出现了。结果，政府试图通过削减补贴和其他支出来减少其赤字，基本食品和电的价格近期出现了上涨。

农业部门的重要性

从巴基斯坦的社会及经济角度来看，农业部门是非常重要的。农业仍然提供着1/4的国家经济产值、50%的就业机会和13%的出口。农业还是妇女就业唯一重要的吸纳者，妇女占受雇用的农业劳动力的16.5%。农业是经济的主要驱动器，正象1993年表明的那样：当严重的水灾和棉花病毒一起导致了农业产量下降5.3%时，国内生产总值增长率就从上一年的7.8%减缓至1.9%。巴基斯坦约60%的加工产值来自农产品加工，70%的出口品为服装和纺织品。

巴基斯坦拥有极好的农业气候及自然资源条件。暖热的夏季和温和的冬季为许多作物提供了两个生长季节，该国许多地方的地貌为丰富多样的农产品生产提供了良好的条件。在3100万公顷的宜农地中，目前有2200万公顷得到了耕种。

在1970至1995年间，农业产值年均增长3%左右，但年度间差异很大。巴基斯坦农业生产不稳是由几个因素造成的。有些因素近几年经常发生且影响程度越来越严重，但是可以预防。这些因素是洪水、病虫害、不稳定的投入物供应及资源退化。这些问题必

亚洲及太平洋



须尽快予以解决，使巴基斯坦农业仍然是为人民提供食物，为加工业提供原材料的来源。

巴基斯坦农业部门的主要特点之一是发展水平不均，这又加剧了天气诱发的生产不稳定性，形成了地方间农业生产力较大差异。巴基斯坦的农业仍在经历着从传统生产方法向现代生产方法的转变过程。政府专家估计，约25%的农民仍然使用诸如牛拉或人拉犁的传统方法，约55%的农民使用传统和现代混合方法，剩下的20%已采用现代技术和设备。除了影响生产成本并因而影响政府的价格支持水平之外，农业技术水平还影响农民对作物的选择、病虫害危害程度、作物及畜牧业的产量，当然也影响收入。

表4表明了过去和最近主要作物的面积、总产和单产趋势。

巴基斯坦在大多数的作物生产和畜牧业上是接近自给自足的，但对小麦、食用油、食糖和茶叶的进口需求却在增长。表5表明主要农产品的进口情况，农业对国内生产总值的贡献份额已从1947年的53%逐步下降至目前的24%，尽管如此，农业对巴基斯坦的宏观经济仍是至关重要的，因为农业为发展中的加工业提供原料，并赚取基本的出口收入。

除农业对巴基斯坦宏观经济的这种贡献外，出于社会和政治原因，某些农产品也是很重要的。以面包形式消费的小麦是巴基斯坦人膳食中最重要的组成部分，几乎提供了总消费热量的一半。为使小麦面粉保持低价格，政府继续提供补贴，甚至在歉收年份需进口小麦时也是如此。1994年，政府花费了约1440万美元用于进口小麦低价销售的补贴，这相当于对小麦全部补贴的40%。1995年由于收成好，小麦进口量仅为20万吨左右，但若巴基斯坦要防止进口需求的进一步

亚洲及太平洋



表4

主要作物面积、总产、单产的年均变化百分比
(1947-1988年和1990-1994年)

	面积		总产		单产	
	1947-88	1990-94	1947-88	1990-94	1947-88	1990-94
小麦	1.68	0.62	2.35	1.24	4.02	0.63
水稻	2.35	1.15	4.52	7.00	2.17	5.82
甘蔗	3.79	2.89	4.53	7.28	0.74	4.26
棉花	1.94	0.61	0.14	-5.78	2.21	-6.36

表5

主要农产品进口情况(1993年)

	数量	价值
	(千吨)	(百万美元)
食用油	1131	491
小麦	1408	240
茶叶	112	182
豆类	154	44
食糖	48	15

增长, 农业的结构性问题仍需予以解决。

自1979年以来, 人均粮食生产年均增长了1.2%, 仅够新增人口的需求量。约40%的5岁以下儿童仍有明显的营养不良, 人均脂肪消费在增长, 成年人的营养水平达到最低标准, 但自1989年以来, 蛋白质和热量消费水平却一直停滞不前。尽管农村人口比城市居民更易获得水牛牛奶和谷物, 而城市居民消费更多的肉, 但奶制品及水果的消费不足却广泛存在。水牛牛奶和黄油对人民特别是对农村穷人的膳食很重要, 它们比黄牛奶制品含有更高的脂肪成份, 构成了膳食摄取量的相当一部分。

其他主要农产品是畜产品和奶制品、大米、食糖

亚洲及太平洋



和棉籽。种植业在农业中占主导地位，畜牧业只占农业产值的 33%。巴基斯坦的次要农产品是豆类、水果、蔬菜、鱼和林产品。

通过向大型纺织品产业提供原料，棉花对巴基斯坦创汇发挥了重要的作用。1991 年，棉花产量达到 1280 万包的最高水平。但是，近几年来遭受了洪涝灾害，然后又是棉花卷叶病毒的严重危害。政府仍在试图根治这种病害，但感到很难解决病虫害在棉花生产中引起的问题。曾试图及时引用抗性较强的棉花品种和农药，但都失败了。此外，虽然巴基斯坦的棉花在出口市场上价格低廉，但品质不高。因此，在其出口市场上遇到来自印度、中国和泰国日益加剧的竞争。

由于原棉短缺，棉厂一直处于极度紧张状态。1994 年的棉花产量为 860 万包，逼使巴基斯坦进口少量棉花。1100 台轧花机和 1200 台打包机每年的综合生产能力约为 1200 万包棉花。国内的棉花价格高，但是国际上的价格更高，阻碍了各公司进口足够数量的棉花来使棉厂保持开工生产。结果，由于公司试图为制成品提高价格而进行谈判，使许多生产设备临时关闭停工。

政府对农业部门的干预

如同巴基斯坦其他经济部门一样，农业也一直受到政府的很大影响和高度干预。在致力于保持低消费者价格、实现向农民提供稳定价格的目标以及支持农产品加工业的过程中，把专门部门政策、贸易政策和宏观经济政策综合在一起加以实行。巴基斯坦农产品的价格历来定得低于世界价格，并通过设置贸易壁垒加以保持。1988 年以来，政府重新开始作出努力，以取消出口管制，进行私有化和增加出口。经济改革集中在取消对物价和数量的控制以及由于政府介入运输

亚洲及太平洋



和分配所形成的一些僵硬制度方面。在逐步取消补贴和增加对消费者而不是农民的补贴比例方面，取得了进展。

尽管如此，政府在经济中仍然是一个重要的力量，这既是因为它的直接干预，也是因为私营部门没有能力在必要的职能方面取而代之。在对农业的投资总额中，1994年政府的投资占33%，其余部分是私营部门投入的。80年代中期以来政府的投资比例增加了，因为私营部门无法接管政府的一些活动。即使最近进行了改革，许多物价现在也还是固定的，而且省级政府往往在察觉到商品供应短缺时实行管制措施。对主要商品实行的价格支持政策仍旧是决定资源配置和生产水平的一个重要手段。

每年在播种季节之前，农产品物价委员会都要就所有主要农产品（小麦、大麦、棉花、甘蔗、鹰嘴豆、非传统油籽、马铃薯和洋葱）的支持价格提出建议。目的是为了鼓励生产和保护农民免受费用增加的影响。在确定建议性价格时，该委员会要考虑国内和国际市场情况、生产率趋势、生产成本和作物替代潜力，还要考虑农业部制定的产量指标。就小麦的价格支持来说，该委员会还要考虑任何价格变动会对消费者的预算和总的物价水平产生的影响。

支持价格被规定为最低保证，但是最后可以作为农民要面对的市场价格，因为在提供投入物和收购农产品的过程中，政府措施严厉而且掌握市场实力。例如，农民一般没有多少储存能力，所以有时在收割时价格低的情况下将其产品卖给政府，而不去冒因变质而损失的风险。平均来说，每年政府收购小麦产量的20%，然后再卖给面粉厂。

除了制定农民可采用的支持价格外，政府仍参与制定一些消费者价格和投入物价格，小麦和食用油都

亚洲及太平洋



是补贴给消费者的，特别是小麦价格仍然比进口小麦和其他粮食的价格都低。廉价小麦的大部分利益不是为消费者而是为外国生产者和面粉厂所得。这是因为农民接受的小麦价格是由政府决定进口小麦的数量而确定的。小麦价格的提高要比面粉厂接受的面粉价格的提高慢得多。

农药和种子的补贴已逐步取消，但是水、信贷和电仍旧受到补贴。1995年恢复了对肥料的补贴。灌溉系统的运转和维修保养是用按土地面积征收的费用来支付的，但是农民不负责灌溉系统的基本建设费用。对拥有至少5公顷土地的农民安装管井给予补贴。通过确定信贷的分配以及农业贷款的利率和条件，政府还大量参与了提供信贷的工作。

关税和贸易限制的总体水平已经降下来了（1995年把最高关税率降到了65%，计划到1997年降为35%），但是规定了具体的反常批发价，以帮助满足国内需要。对食用油籽的需求日益增强导致课征进口税，因为政府希望鼓励国内的生产。还通过进口税，对食糖加工业给以保护。小麦进口受到补贴，而且直到最近为止还对大米和棉花的出口征税，作为政府获得税收的一个手段。由于国内棉花短缺，1994年对棉花征收了一种特别税。

生产率的问题

政府的普遍干预阻碍了巴基斯坦农业部门的发展。农业之所以取得了有力的增长并跟上了需求，是因为自然条件有利，而且有一支庞大的农业劳动大军在恶劣的社会经济条件下耕耘。尽管如此，80年代初以来，大多数农产品的生产率仍然严重滞后。

根据对平均单产与国际上的单产水平及该国国内先进农民达到的单产进行的比较来看，巴基斯坦的农

²⁷ 粮农组织1995年出版物《强化小麦生产率提高计划》，与伊斯兰堡巴基斯坦食品农牧部合作编写。

亚洲及太平洋



业产量有潜力在目前的水平上大幅度提高。根据粮农组织和巴基斯坦食品农牧部共同主持编写的一份研究报告，如果先进农民的耕作法得到普及，那么小麦单产可提高 50%。²⁷另一份研究报告断言，如果投入物使用得当并改进农业耕作法，那么平均农业生产率至少可提高 15% 至 20%。²⁸大多数作物的单产处于相对停滞的状态，不过水稻和糖料作物除外。水稻是引进了新品种的缘故，糖料作物则是因为受到大力保护。籽棉是巴基斯坦唯一的单产接近世界平均水平的主要农产品。

巴基斯坦的农业部门努力奋斗，争取实现所需的产量提高，以保证为该国日益增加的人口提供充足的粮食。除了使农业普遍处于不利地位的价格和贸易政策外，其他因素在决定巴基斯坦农业部门的生产率方面也很重要。这些因素包括：

- ◆ 占有的土地零散；
- ◆ 灌溉供水有限；
- ◆ 社会和有形基础设施不足；
- ◆ 投入物得不到而且质量差；
- ◆ 信息缺乏；
- ◆ 环境退化。

巴基斯坦的农业生产率比较低及其在需求日益增长的情况下坚持自给自足的前景不佳，根子就在这些方面。下面将对每一点加以简要论述。这些问题形成的总合结果是：农场内外的产量损失程度高；与竞争国家相比，产量低；对政府推行的改革和价格变动的反应程度低。据估计，农场内的损失总量约占产量的 35%。这是因为水、电和肥料供应不稳定和时间安排不当以及普遍没有储存设施等的综合结果。据估计，

²⁸ A.Mahmood 和 F. Walters 1990 年合著的《巴基斯坦农业》，伊斯兰堡。



农场通往市场的道路质量低劣，使农产品的费用增添了30%，因为只有18%左右的铺筑道路的状况良好。

更糟糕的是，农业部门面临的一些上述制约因素变得越来越突出。在80年代那10年当中，产量增长55%靠的是耕地面积扩大13%、农场可得到的供水增加20%、肥料用量增长80%以及拖拉机数量增加260%。可耕地和对农场的供水几乎没有进一步增加的潜力，而肥料和使用拖拉机似乎也达到了高收益的极限。实际上，过量使用这些投入物可能会促成土壤侵蚀和退化问题，从而抑制生产。

占有的土地零散。尽管总的来说，巴基斯坦土地所有权高度集中，但占有的土地分散正在成为一大问题。80%左右的农场面积不到5公顷，47%的农场小于2公顷。由于把土地分配给多个子女，使农场的数量增加，因此降低了服务效率，而且越来越难以提供服务。总的来说，较小的农场获得信贷、农机和其他提高生产率的投入物的机会较少。此外，他们不喜欢风险，作物多样化的程度较低，而且销售灵活性较差。获得土地所有权的机会有限，转让税高，得不到合并土地的信贷及限制土地的再划分，所有这些都抑制变革。1958年以来，曾经几次试图进行改革，但都是敷衍了事，实际上没有什么变化。可以理解，人们由于粮食安全以及认为政府今后的政策靠不住，非常看重土地所有权。

灌溉供水有限。巴基斯坦的天气可使许多地区的复种指数接近200%，但是水量有限，使其降到平均为116%。降雨情况多变而且是季节性的，因此巴基斯坦靠印度河水进行灌溉。巴基斯坦拥有世界上最大的邻接地表水分布网系，由36000英里（58000公里）的输

亚洲及太平洋



水渠和 100 万英里（160 万公里）以上的水道、水渠和水沟组成，灌溉面积 1040 万公顷，约有 78 % 的耕地为灌溉地，其余部分为雨育地。目前，产量的 90 % 来自灌溉地区，但据估计，灌溉面积仅能扩大 10 %，而且费用高昂，甚至连灌溉也防止不了季节性的变化，因为该网系水流量夏季占 85 %，冬季占 15 %。

依赖印度河流域造成的结果是，对供水几乎没有管理，不能按用水量收费，以及不加控制的水流造成大量损失。水的损失主要发生在三个环节：在主渠道沿途，在水道里和在农场上。据估计，该网系的效率约为 35 % 至 40 %，同其他国家的灌溉系统相比，这一效率是不低的，但是该网系退化和循环水减少，使巴基斯坦可获得的水量减少。农民负责水道的维修保养和运行，现正通过有农民和政府参与的合作项目，给这些水道加衬砌。在 20 年期间，对 25 % 左右的水道加了衬砌。

来自水量和水质两方面的压力都在增加。农业耗用目前供水量的 90 % 以上，但是城乡生活用水、商业用水和工业用水的需要量都在不断增加。此外，水质因农业以及其他方面的使用而恶化，25 % 左右的城市地区没有装备适当的卫生设施，只有 3 % 的工业用户处理的废水达到国际标准。

农民开始进一步认识到间作的保护作用 and 效果，但是很多人任凭印度河的供水摆布。大多数有地下淡水的地区已经用管井加以开采，私人对管井的投资约为补充水平。由于从管井抽水的程度，现在人们也越来越担心盐水层的水渗入到地下淡水的问题。由于盐渍严重，现约有 10 % 的可耕地不能用于生产，还有 5 % 的耕地处于相同的情况，致使作物全部失收。另有 10 % 的耕地盐化程度轻微或中等，致使作物失收 1/3 至 2/3。次生盐渍现象正在出现。

亚洲及太平洋



许多地区的地势比较平坦，灌溉系统没有遵循等高线加以设计，因此，水没有得到适度利用，排水情况也不好。结果，土壤水涝现在是一个严重的问题，20%以上的农田轻度或严重水涝，系统排水建设进度缓慢，但是需求不断增加，超过改进排水的受益程度。正在采取的其他措施还有土壤保持计划和小流域管理计划，但仍然是小规模的。

土壤侵蚀造成水库淤积，目前每年淤积量为6000万吨。预计到2000年，水库将丧失11%左右的总合储水能力。由于储水是大雨地区控制水流量和供水量的唯一方式，储水能力对于灌溉系统很重要。

社会和有形基础设施不足。巴基斯坦乡村地区的社会和有形基础设施严重不足，各省和各村可得到的服务差别很大。在有教育和保健的地方，又往往没有必不可少的物资和受过训练的人员。省级政府和中央政府之间在向农业提供服务和物资方面的职责划分复杂，使运输和分配网络本来效率就低的情况更加恶化了。诸如道路、仓库、制冷设备、冷藏运输和机场货运服务等有形基础设施缺乏，限制了私营部门使农业现代化的能力和把益处返回给农民的能力。

投入物得不到而且质量差。动力、信贷、种子、化肥和农药一直是按补贴价向农民提供的，但农民需要的时候往往得不到，而且质量差。此外，腐败现象普遍，物资被挤占、挪用和掺假，抑制了有效运行的投入物市场的发展，并导致了重要投入物的供应效率低和不公平。补贴已经或正在逐步取消，农民面临涨价，但还没有从好转的供应中得到好处。

农业信贷继续得到大量补贴，但是补贴方式的效率低而且不公平。存在的问题包括：信贷分配量低（仅

亚洲及太平洋



有 30 % 的需求得到满足)，支付机制不适当而且麻烦（1994 年，分配的资金只有 75 % 到位），银行实务腐败，缺乏专门技术知识及制度过时，实际逆利率和几乎没有强制执行付款的综合结果是，助长浪费和资金使用效率低。从更大的范围来看，政府按逆利率提供约 3 亿美元的农业信贷，使货币供应量增加，通货膨胀恶化并抑制储蓄。

其他信贷政策对农业生产率的影响更加直接。例如，对银行的所有贷款实行同样的利率；过去获得贷款只能以土地作为附属担保品，把信贷获取限于土地所有者。最近，长期租赁土地的农民可以租赁权为条件获得信贷，因此有了提高生产的积极性。然而，只有 6 % 的租佃农户有机会得到银行信贷，因此对提高生产率的工具进行投资的积极性就不那么大。银行官员和大农民彼此勾结，把大部分信贷引向大地主家庭和那些有较大政治势力的农民。巴基斯坦农业发展银行最近通过“一次作业选购”的信贷业务和把业务范围扩大到村子，简化了放款手续，特别是对小农的放款手续。

另一项支持乡村发展的改革是，为促进家庭手工业活动而对妇女提供小额贷款的计划。该计划于 1993 年开始实行，可贷款金额为 1.5 亿卢比（400 万美元）。由于使用女贷款员去寻找那些愿意将自己的手工业或其他活动商业化的妇女，现已成功地克服了阻挡妇女获得信贷和经商的文化障碍。正如孟加拉国格拉米恩银行的情况一样，偿还率几乎为 100 %，大大高于巴基斯坦农业发展银行发放的典型农业贷款的 60 % 至 80 % 的偿还率。

信息缺乏。整个农业部门缺乏信息的情况很严重。从一大批文盲和半文盲的农民算起，到农业科研和教学

亚洲及太平洋



机构为止，很少交流知识。前者除了轻型摩托车上的技术推广员外，几乎没有什么通讯手段；后者的结构死板，其业务工作完全是自己说了算。信息交流主要是在日落后农民们自己聚集在一起相互通报进展情况时进行的。他们也渴望成功，但是因缺乏技术知识而弄不清为什么他们的单产不一样。一项研究报告表明，农民关于作物技术信息的主要来源是收音机和其他农民。

农业推广技术非常官僚主义。受过培训的专题专家不巡回活动，一般是利用田间工作日通报信息，随后就是基层推广员的工作。这些人设备不足，没有受过多少教育。他们按要求骑摩托车去广大地区走访，而在雨季，工作进展缓慢，困难重重。更大的问题是，他们缺乏培训和专门知识。单向信息传递是普遍的现象，而妇女和小农往往被忽视。

环境退化。最后一个问题是环境退化，它源出于以上讨论的大部分问题。环境退化对农业生产造成的损失还没有加以量化，但是看来它日益成为农业部门成绩不佳的主要制约因素。

人们感到担心的是，大量使用硝酸盐类化肥和农药污染了蓄水层，现在 75 % 的农场用水是略含盐分的。农民几乎没有受过肥料使用、土壤和作物需要等方面的培训。他们往往是得到什么就用什么；1980 年至 1993 年，肥料的用量多了一倍。结果，大多数作物的施肥量少于需要量，但棉花、水稻、甘蔗、水果和蔬菜等经济作物的肥料用量过多。关于施肥的规定没有得到实行。1981 年以来，农药用量增加了 4 倍。但所用的农药质量差，可能会使害虫、病形成免疫力。

可能是淤塞和侵蚀这两个因素造成了水灾，毁掉了 1994/95 年度的棉花作物。不受限制的放牧加重了这

亚洲及太平洋



个问题。大多数农民没有机会利用测试设备来检查自己的土壤、种子、作物或家畜。这就造成病虫害和贫瘠土壤的反复出现和持续不断——这些问题正在破坏巴基斯坦为提高生产率所作的努力。

总之，生产率提高缓慢是一个复杂的问题，需要许多种不同的反应。巴基斯坦的一些专家并不乐观，他们指出，即使政府的指标每年都达到了，粮食产量可能还是跟不上人口的增长。他们估计，粮食产量每年必须增长4%至5%才能提供足够的粮食，其中不包括各种损失。另一些人则指出，在提高单产和改进耕作制管理方面有明显的机会。

巴基斯坦政府正在采取措施来处理这些问题，重点放在向更多的地区引进高产新品种。在雨育地区引入灌溉及改进投入物的可得性上，农业部的一位高级官员宣称，通过把边际土地退出生产、增加复种指数、有效利用投入物、鼓励小麦生产和抑制糖料生产，小麦的自给自足可在3至4年内实现。政府继续主要负责提供投入物，同时越来越多地依靠私营部门进行产出的分配。正在成立一个高级别的国家农业协调委员会，以便加快诸如水资源管理计划等现有计划的实施以及执行新的计划。

显然，巴基斯坦的农业专家知道提高生产率所必需的步骤。同时，他们面临农业部门预算拨款不断削减、授权减少政府干预和资源制约因素日益突出的情况。政府认识到，允许价格更好地反映比较优势是一个有效农业部门应具备的必要条件，但仅此还不够。政府还在制定非价格政策，以便以增加信息、科研和测试手段及防止污染措施等方式提供适当的帮助。

进展和问题

当巴基斯坦在经济改革的第二个十年中向前推进

亚洲及太平洋



时，在不断增多的重重障碍当中也面临大量的机会。已经完成经济政策和机构的重大变革，如果得以保持的话，这将导致价格和资源利用的合理化，私营部门的增强和具备与全球经济接轨的能力。最终结果将是经济状况好转和投资者信心增强。面临的挑战是，在社会、政治和环境恶化的短期问题严重到不可治理之前，要使经济改革的长期利益表现出来。

由于该国的经济状况恶化和贫困程度加深，要求增加社会和发展支出的呼声几年来日益高涨。尽管如此，按照国际债权人施加的条件所进行的经济改革的许多做法已经压扁了肿胀的政府。计划的目标一直是逐步增加所需部门的支出，同时减少补贴和国防的支出，最终做到减少利息付款的支出。政府预算的削减正在使农业受到严重的损失。每一个五年计划对农业的拨款都在减少，第八个五年计划（1993 - 98年）对农业的拨款只占拨款总额的1%左右。

投入物价格和贸易体制的合理化将有助于农业经受住补贴的削减，但是只有允许参与市场经济的机构发展，这种做法才会有效。撤消贸易壁垒和一些商品保护的计划必须以提供必需公用消费品和服务未加以配合。其中最重要的是，开展作物研究和推广工作，减少病害对农业部门的破坏性影响；提供保险、信贷和非反常的价格或收入支持，减少供应冲击的危害性；发展基础设施，促进投入物和产出物的销售和交付。现已找到发展下列作物生产的另一些机会：水果、蔬菜、非传统油料作物以及其他能够承受巴基斯坦某些地区变幻无常的水土条件的作物。

城乡地区的社会和环境问题日益增多。这些问题影响了巴基斯坦生产和提供粮食的能力，并削弱了对政府的信心。政府的优先重点仍然在基本公用消费品方面，如教育和保健服务，获得卫生设备和清洁用水

亚洲及太平洋



的机会，开发和传播防止污染的技术和信息，控制人口，等等。人们有些担心，在巴基斯坦由于偏向城市，使农业越来越得不到足够的土地和水资源。无论原因何在，社会紧张状况可能会因为这些自然资源变得稀少而加剧。

影响农业和其他部门的普遍问题必须加以解决，其中包括：走私，助长贪污和挤占挪用物资的做法，官僚主义的涣散（包括执法）。卡拉奇和其他地方的政治暴力事件不断增加，成为外国投资的严重障碍，也表明这个港口的贸易环境不可靠。

政府已经采取行动来解决其中一些问题，但是还不够。1994年社会计划的支出增长了33%，占国内生产总值的2%；被定为改革对象的各产业中有72%已经私有化；现在允许对原先封闭部门进行投资，例如银行业务、运输和动力等部门。政府显然打算提高公共服务的质量，建立资源保护和管理体系。这些努力都必须继续下去并要加快步伐，因为同时要解决人口增长、经济改革和贫困等问题。



拉丁美洲和加勒比海

区域情况概述

经济发展情况

1994年后墨西哥以及随后阿根廷发生财政危机的后果，强烈地影响了1995 - 96年拉丁美洲和加勒比海地区的经济环境。这两个国家财政危机之后出现的严重经济衰退，是该区域国内生产总值增长速度明显减慢的主要原因。然而，对该区域资本流量的减少并不象起初担心的那么显著；大多数其他国家的经济增长仅略微减慢，通货膨胀继续下降（但墨西哥是一大例外），而且出口仍然活跃。尽管如此，仍然使人们感到担心的是，已经达到极高水平的经常帐户赤字（特别是巴西），资本流入量的可持续性，与货币定值过高相关联的竞争力问题以及若干国家社会状况的日益恶化。在这种总的情况下，尽管一些国家取得了显著的成功，特别是在农产品出口部门，但区域的农业情况仍然令人失望。

1991年至1994年的年均经济增长率相当高，为3.6%，而1994年达到5%，是70年代后期以来的最高增长率。在这以后，该区域的经济增长急剧下降，1995年降到不足1%，财政危机以及旨在减轻宏观经济不平衡和恢复国际信贷的措施，在墨西哥（-7%）和阿根廷（-4.4%）引起了严重的经济衰退。乌拉圭的经济活动也减少了，这主要是在南锥体共同市场的框架内对阿根廷经济的相互依存性不断增强造成的。另一方面，巴西的雷阿尔稳定计划获得很大成功，有助于1994年和1995年生产活动大大恢复。虽然1995年的国内生产总值增长率低于前一年，但仍然相当高，达到4.2%，这特别要归因于农业部门出色的表现。然而，1996年的估计数表明，巴西的增长速度将明显减慢，下降到2%或不足2%，因为农业将再次成为总

拉丁美洲和加勒比海



体表现的一大因素，不过这次是消极因素。委内瑞拉的情况在 1994 年的严重经济衰退之后略微有了好转，这是由于石油部门的成绩不错的结果。智利和秘鲁取得了 7% 的增长率。

失业人数增多，实际工资减少，在阿根廷、墨西哥和乌拉圭尤其是这样。对财政危机作出反应的需要迫使阿根廷和墨西哥实行棘手的财政调整措施，包括大幅度提高征税和公共部门的服务费，阿根廷还削减公共部门的工资。这些措施带来的必然后果是，加剧了贫困和社会的紧张形势。

1994 年至 1995 年，该区域平均通货膨胀率从 337% 左右降到 25%，是 25 年来最低的。取得如此惊人进展的主要原因在于巴西反通货膨胀政策的成功，阿根廷严格的货币管理以及该区域各国其他成功的稳定措施。截止 1996 年 2 月，阿根廷的年通货膨胀率降到可忽略不计的 0.3%，巴西的月通货膨胀率降到 0.7%，是该国 20 多年来最低的。相反，财政危机和新比索贬值在墨西哥造成 1995 年通货膨胀上升，达到 52%，委内瑞拉的通货膨胀也在 50% 左右。

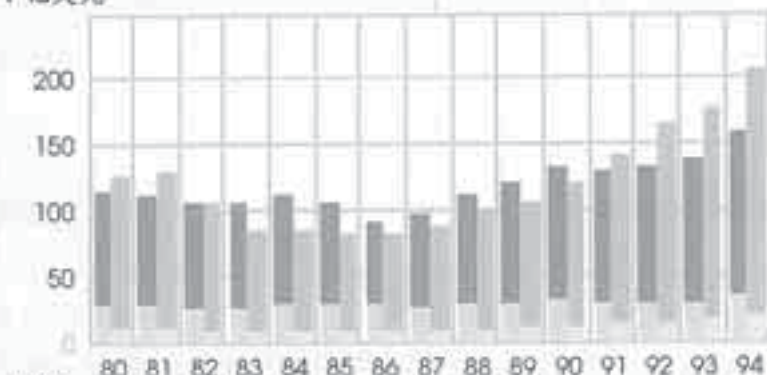
在对外部门，贸易平衡状况显著好转，1995 年该区域的贸易顺差为 80 亿美元。这是因为实际出口增长了 13%，其中阿根廷的实际出口增长了 30%，该区域其他 8 个国家所报的增长率超过 10%，出口情况好转的主要原因是商品价格提高了，特别是铜、棉花、小麦和羊毛的价格。这就使得该区域的进出口比价提高了近 2%，就墨西哥而言，货币贬值使得竞争力增强，有力地促进了出口，再加上进口缩减，有助于到 1995 年底基本上平衡了经常帐户以前的巨额赤字。

农业情况和问题

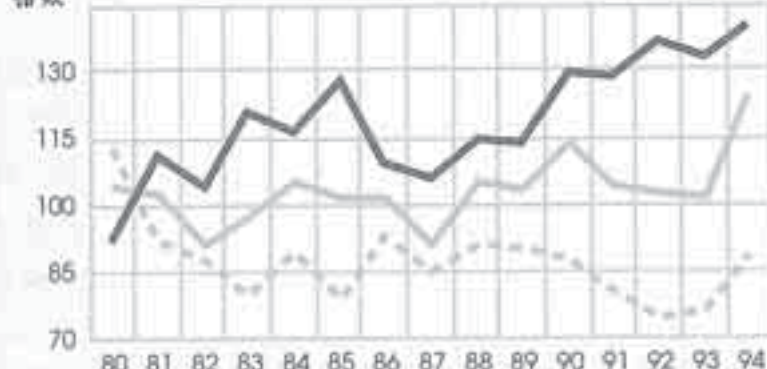
该区域作为一个整体来说，农业（作物和家畜）生产估计 1995 年增长了 1.8%，明显低于前一年 4.0% 的增长率，仅略高于 1990 - 94 年期间增幅不大的 1.4%

拉丁美洲和加勒比海

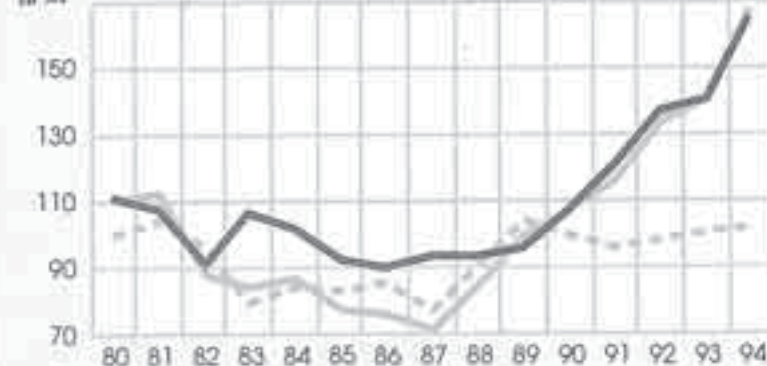
十亿美元



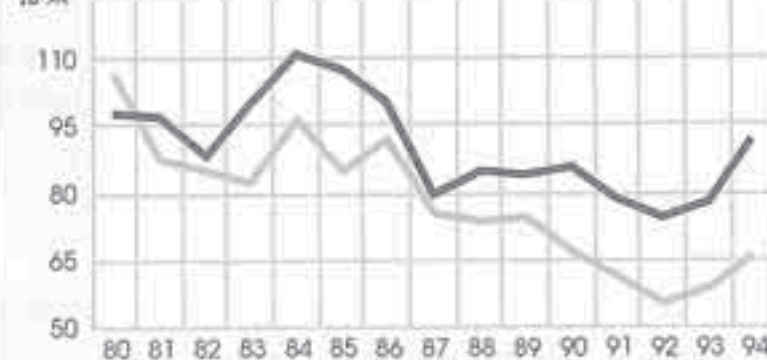
指数



指数



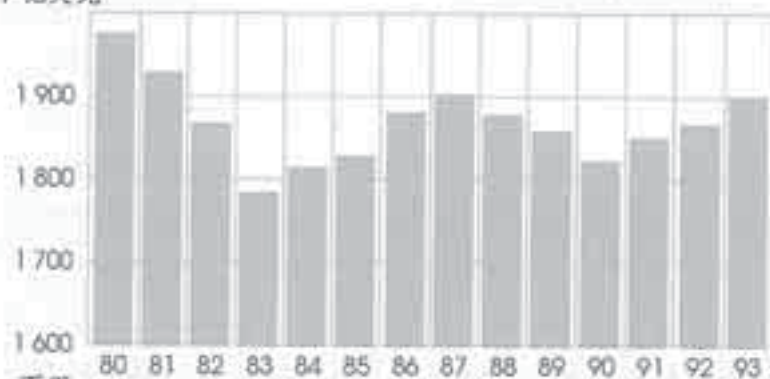
指数



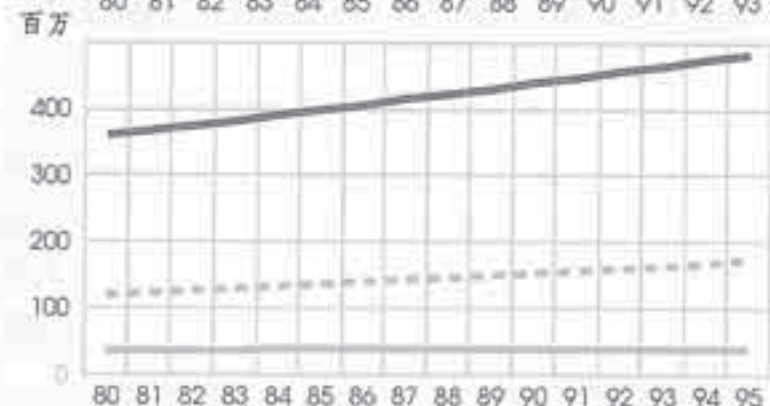
来源: 粮农组织

拉丁美洲和加勒比海

十亿美元

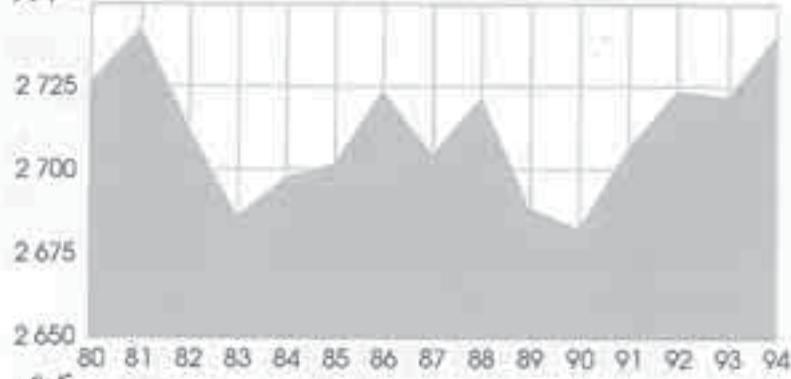


人均实际国内生产总值

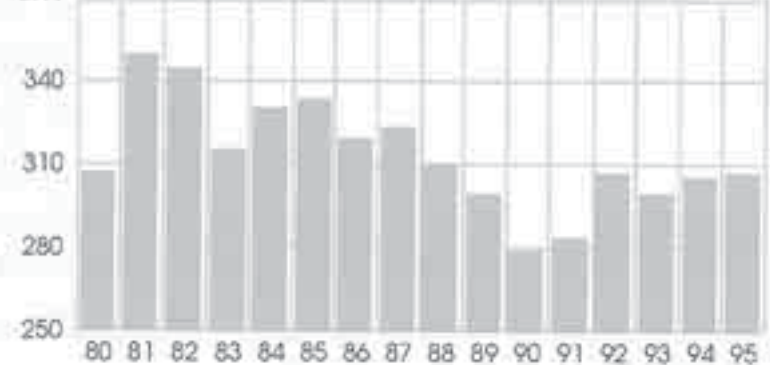
总人口、劳动力和
农业劳动力

— 总人口
 - - 劳动力
 - - 农业劳动力

大卡

膳食能量供给
(大卡/人/日)

公斤

人均主粮产量
(谷物、块根块茎和
折成粮食的豆类)

拉丁美洲和加勒比海



的平均增长率。这种总的结果是由于国别形势差异悬殊造成的。在最大的生产国当中，阿根廷的产量自 90 年代初以来一直停滞不前，但在 1994 - 95 年度增长了 5.5%，增长的主要原因是稻谷、小麦和向日葵丰收。然而，产量回升持续的时间不长，由于 1995 年发生了 20 年来最严重的干旱，该国广大农业产区普遍受灾，预计 1995 - 96 年度农产品产量将下降。财政危机之后，信贷费用增加，农业也因此受到冲击。虽然阿根廷的农业在国际上的竞争力继续受到比索定值过高的负面影响，但是出口税的取消给出口商提供了补偿。由于在消灭口蹄疫方面取得进展，欧洲因担心“疯牛病”而对阿根廷肉类的需要增加以及在南锥体共同市场协定范围内对巴西市场的优惠准入，在主要出口物品中，肉类的出口前景看来特别美好。粮食出口的前景看来也不错，因为目前国际市场形势紧张而且粮食产品的价格高。

在巴西，稳定计划似乎对农产品出口部门产生了负面影响，因为随后出现的货币定值过高和信贷紧缩恰好赶上一些重要出口产品的价格疲软。预计 1996 年农业生产将下降约 5%，主要是因为前一年实行了信贷限制措施，而 1995 年增长了 6% 左右，预计 1995 - 96 年度谷物和油籽产量下降 10%，而肉类产量预计显著增长。

在智利，农业部门的活力仍然强大，特别是出口作物，而林产品和纸浆则处于领先地位。1995 年，尽管发生了冬旱，但农业部门增长了 5%。农业增长的一个关键因素是价格涨幅大，特别是鱼粉和木浆，分别比前一年上涨了 20% 以上和 60% 以上。林产品的出口第一次超过了传统农产品的出口，同时商品林种植面积不断扩大，但部分是在减少传统作物面积的情况下扩大的。鲜果和加工水果的生产和贸易也是生气勃勃。

在墨西哥，经济和财政困难，国内需求低落，再

拉丁美洲和加勒比海



加上北部地区发生大旱，造成了严重减产，特别是谷物和油籽。限制性的货币政策导致1995年头几个月期间农业筹资总额减少了36%，利率曾上升到异常高的水平，然后到年底才稳定在30%至40%的水平上。比索的贬值有利于蔬菜、水果的出口，这两种产品已经在国际市场上享有稳固的竞争地位。但是，也引起进口投入物的费用上涨及对其需求的减少。

由于气候条件良好，国内需求增加以及投资环境得到改善，秘鲁的农业部门仍然生气勃勃，尽管增长率比1994年的14%降低了很多。马铃薯、食糖、咖啡和畜产品的生产情况是最好的，但稻谷的收成下降了。就马铃薯来说，良好的生产条件实际上导致了一定程度的生产过剩，并抑制了价格，使小生产者受到损害。因此，突出了改进作物计划和管理、市场信息和作物多样化的必要性。

在古巴，改革措施有助于包括肉类、烟草和蔬菜在内的一些分部门的恢复。1995年这些分部门蓬勃发展。然而，甘蔗这一关键部门正面临着一场深刻的危机，1995年的产量降到330万吨，是几十年来最低的产量。缺少农机和肥料以及在收割期间劳动力的问题，都对这一危机产生了影响。

中美洲及加勒比海分区域的农业情况，在大多数国家都属于中等到不好。实际上，安提瓜和巴布达、伯利兹、古巴、萨尔瓦多、多米尼加、海地、巴拿马、特立尼达和多巴哥1995年的农产品产量都低于前一年的水平，尽管特立尼达和多巴哥的减产发生在1994年特大丰收之后。只有少数国家（包括圭亚那、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜）的农业生产增长幅度明显超过人口的增长。如此普遍令人失望的情况是在90年代初以来趋势一直不佳的背景下出现的。（《1995年粮食和农业状况》概述了中美洲的经验。）

农业政策的作用



该区域的农业政策受到了总的经济政策环境的强烈影响。总的来说，农产品市场自由化和对外开放的进程得到了推动，但是政策承诺的程度不同，包括从阿根廷的例子到委内瑞拉的例子。前者彻底推动了这一进程，而后者市场和价格机制的国家干预仍然很强。

就阿根廷来说，所有形式的补贴、市场干预和出口税都取消了。只有对农业生产的次要支持措施继续存在，例如1995年年中通过国家银行为油料作物和玉米作物筹资而实行的特别信贷限额，尽管其条件接近于市场条件。采取这样的措施是为了减轻由死板的财政控制政策引起的信贷短缺和高额贷款费用。另一个保留的直接支持形式是烟草生产特别基金，尽管其取消的问题也正在讨论之中。

在巴西，正在实行的稳定计划的内容之一是，以可变利率制取代以前的按指数支付利率的做法。这种做法也适用于农业贷款。在通货膨胀显著降低之后，利率下降了一半，但是许多农民仍然认为农业贷款的可获量太有限，费用太高。然而，现已对玉米生产实行按固定利率提供新的贷款，而且对小农和某些产品（棉花、稻谷和木薯）采用特别的软贷款限额。此外，政府还要求银行将部分投资额给予农业，并敦促大生产者进入商品期货市场。对雷阿尔的支持造成货币定值过高，使出口的对外竞争力减弱，但增强了对进口的刺激。这引起了农业生产者的抗议，特别是因为再也得不到补贴支持计划提供的补偿费。另外还对初级产品出口高额征税有怨言。这种税率按产品的加工程度而递减。对植物检疫条例的协调以及按照南锥体共同市场协定采用共同关税的做法表明，巴西产品的机会增多了，但是其竞争力遇到的挑战也更大。虽然提高了某些农产品的关税，但平均关税降到了20%，例如大米的关税，从10%提高到了20%。将头一次进口可可，来与当地产品竞争。

拉丁美洲和加勒比海



智利的农业政策包括：对一些产品给予支持，向处境不利的农民提供信贷，促进出口，对基础设施投资以及为农业生产和产品销售提供服务。特别是针对1994年年底以来与货币升值有关的竞争性损失，采取或加强了支持措施。最重要的措施有：设立了创办资本为1000万美元的出口促进基金；当价格低于预先限定的水平时以及在一年当中的某些时期，对进口包括小麦、食糖和植物油在内的一些产品征收附加税。还对进口产品实行若干植物检疫限制规定。智利采取多样化的关税制，随与贸易伙伴签订的现行协定而变化。农业企业家最近提出的一项研究报告认为，智利如果进入北美自由贸易区和加入南锥体共同市场，将会使传统作物生产减少很多。南锥体共同市场将会对智利整个农业产生负面影响，而北美自由贸易区将会使出口受益，特别是加工产品。

森林管理是智利大为关注的一个问题。中央银行最近作出的一项调查估计，按目前的毁林速度，今后25年至30年，目前的700万公顷林地只有一半将继续存在。这项调查的结果遭到了工业组织的驳斥。由法国林业机构主持的另一项调查认为，按目前的采伐速度，所有的多年生树种在30年后都将消失。这一问题的严重性促使政府为管理森林采伐而推出新的法规。

北美自由贸易区协定生效后对墨西哥的农业产生了很大的影响。根据该协定实行的贸易自由化，使1994年从美国进口的农产品增长了17%，对美国的出口增长了7%。财政危机和新比索的贬值彻底改变了局面；1995年对美国的农产品出口增长了35%，而进口有幅度相同的下降。随着关税取消的进程，就植物检疫和标识标准的一致化进行了谈判，为关税的取消确定了15年的过渡期²⁹。

经过一段试行期后，对农民实行的直接收入扶持的支持农村计划于1995年进入永久实施阶段。这一支持计划取代了以前的价格支持做法。该计划按公顷数

²⁹ 见1994年粮农组织出版物《1994年粮食和农业状况》，罗马。

拉丁美洲和加勒比海



和产品种类（粮食、棉花等）确定拨款数额（1995年每公顷为440比索）。面对财政危机引起的种种问题，政府还宣布了调整农业债务结构的新计划，尽管这样的计划可能会牵涉到公共支出费用并遇到通货膨胀的压力。

在1995年4月份总统选举之后，秘鲁政府采取了有利于农业的重要措施。1995年7月份颁布了一项新的土地所有制法，预计该法将特别提供更好的信贷和投资环境。同时还颁布了新条例，以保护小农和土著居民。这些人的土地已被其他群体侵占，或正遇到被侵占的危险。新的法规也正在考虑之中，以便通过出售用水权来减少无效用水和溢用水。旨在保护环境和解决就业、投资问题的一部新法，也正在议会讨论。对农业投入物征收18%的销售税，是剧烈争辩的一个问题。农业部正在执行一项使土地所有权契据合法化的重大计划，这可使土地所有权用作农业贷款的担保。信贷可获得量不足的确是秘鲁农业发展的一大限制因素。政府为购买投入物提供特别信贷限额，但其额度不足以满足需求。一些农业协会建议设立一个乡村银行，以便通过提供长期贷款来补充现有乡村筹资基金的作用。政府主动采取的另一项行动是建立市场信息网络。然而，到目前为止农民几乎没有利用过这个网络。

委内瑞拉的农业政策与该区域大多数其他国家的农业政策不同，因为其农业政策保持了强硬的干预主义和保护主义的特点，尽管在1988年至1993年期间也对自由化作过各种尝试。为了在今后10年内给农业政策提供法律框架，现正在讨论为农业发展制定新的法规的问题。总的目标是，通过国家保护农业部门的不同机制来实现全国粮食自给。1995年采取了外汇管制暂行措施，目的是限制进口，确定了若干进口重点，包括一些必不可少的食品和农业、农产品加工业生产的投入物。根据安第斯条约的规定，1995年5月份采

拉丁美洲和加勒比海



用了价格浮动带制，目的是稳定国内市场价格以及在国际价格低于预先确定的水平时确保给农业生产者以一定的保护。作为管理进口的一种手段，主管机构建立了严格的植物检疫管理制度并制定了有关条例，在300多项强制性标准的基础上加以实施。1994年以来，对包括食品在内的120多项消费品实行了物价管制。在政府与企业之间订立的反通货膨胀公约的框架内，1995年对放开物价进行了尝试，但是没有取得任何实在的结果。政府支持农业的最重要的计划之一是，按补贴利率重新筹款偿债。此外，对贫穷的易受害群体（学校、儿童、哺乳母亲等）购买食品给予补贴。1995年12月，在5个城市实施了一项新的试验计划，目的是使贫穷的人口群体以低于官方管制的价格购买必需的食品。

古巴政府一直在严重的经济和财政困难的情况下，缓慢地推行经济改革。农业改革的一个重要组成部分是，加快土地的非集体化。不到1/3的可耕地仍属于国营农场（90年代初期约为3/4），其余部分已逐步分配给各种形式的合作社和私人小农场。虽然国家仍以优惠条件提供生产必需品并规定国家收购的产量定额，但允许私人部门在自由市场上出售任何数量的超额部分。

前景和新出现的问题

该区域农业的前景在很大程度上取决于在解决给宏观经济环境投上暗影的问题和不定因素方面的能力。墨西哥的危机带来了强大的冲击。一方面，该区域各国经济表现出了相当大的恢复力，与80年代初期危机之后的情况形成鲜明对比。另一方面，这场冲击突出了资本流量不稳定所涉及的风险，并突出了通过对经济稳定和改革作出果敢的承诺来保持国际上的信心的重要性。如果说该区域各国的经济没有受到最近这场危机的太多损害，那么在很大程度上是因为事实

拉丁美洲和加勒比海



证明了阿根廷和墨西哥以及其他一些国家存在着这样一种承诺。此外，改革工作的两大组成部分也发挥了重要作用：一是经济开放，这使出口成为危机后调整工作的中心部分；二是经济自由化和一体化，特别是北美自由贸易区和南锥体共同市场协定范围内，事实证明这些是重要的稳定因素。

虽然实行和深化经济改革的必要性不容置疑，但是在这一进程中，一些因素引起人们的关注，特别是对农业的关注。对农业和乡村经济取消管制的实际后果或感觉到的后果，人们有很大的争论。引起争论的一个主题是，90年代初以来农业部门的表现令人失望。正好这个时候市场自由化的进程加快了。90年代，平均单产大幅度提高，每年增长了3.3%，而80年代的增长率为1.3%。然而，耕地面积远不象80年代那样在增加，反倒每年减少2.2%。结果是产量年增长1.4%，甚至低于不景气的80年代（2%）。这一增长率显然不足以使农业对该区域的粮食安全和经济增长做出适当贡献。显然，总的农业情况如此平常，是许多因素造成的，并不一定与改革有关。但是，如上所述，最近实行的政策所具有的若干特点——例如汇率提得过高、政府支持减少、信贷费用增加以及财政金融约束使总需求受到压缩——无疑起了重要作用。

争论的另一个问题是，经济自由化在何种程度上促使总的和乡村地区的收入不平衡状况加重。拉丁美洲和加勒比海经济委员会的估计数表明，该区域不公平的收入分配方式本来已经声名狼藉，1980 - 1992年期间在许多国家趋向于变得更加糟糕。近些年来这种现象如何影响乡村地区的问题还没有得到充分的评估，但是有证据表明这不仅加重了收入的不均，而且加剧了乡村地区的贫困化。乡村地区一半以上的人生活极端贫困。这在很大的程度上可归因于取消对乡村经济的管制，而这种做法主要有利于较大的生产者和贸易商。这些人已经具有竞争的条件，能够更好地抓

拉丁美洲和加勒比海



住放开市场限制所提供的机会。相反，国家逐步退出干预却使大部分传统农民遇到了严重的问题，因为这部分人在经济上的生存能力是与国家支持密切相连的。一些国家最近遇到了财政困难，使它们在技术支持、信贷和债务减轻等方面帮助小生产者的能力进一步受到限制。

上述特点突出说明要找到一种面面俱到的综合政策，既能满足巩固宏观经济稳定的需要，又能满足恢复可持续增长的需要，还能满足社会各阶层公平分享经济增长好处的需要，是多么困难。此外，还说明需要有连贯的政策，以促进有条不紊地过渡到取消管制的乡村经济。这样的政策应当包括对生产要素所有制的改革，但要以确保公平分享资源、投资安全、土地市场富有活力及有效利用资源等为条件。经验表明，最近秘鲁的事例也表明，这种形式的政策行动能够有效地弥补因减少或取消以前形式的直接支持而造成的损失。同时，财政政策应当使经济活动面向具有生产潜力的乡村地区。为了避免仅仅是以放弃土地的形式进行乡村改革，需要这样的政策。

拉丁美洲和加勒比海



哥伦比亚

在一个经济不稳定的区域，经济比较稳定的哥伦比亚就象是一座孤岛，这是数十年来执行谨慎而稳定的财政、货币和汇率政策的结果。这样的政策使其避免了其他拉丁美洲国家经济上出现的大起大落。因此，哥伦比亚的经济基本上没有受到 80 年代债务危机的影响，而且国内生产总值的增长幅度在那 10 年期间是该区域最大的。

在实现经济稳定的同时，还对经济结构进行了相当大的变动。在 70 年代中期咖啡业大为繁荣之后，直到 1982 年该国的经济增长是由服务行业带动的。80 年代期间，由于煤炭和石油的重大发现，矿业部门加快发展的速度令人吃惊。在这 10 年的后 5 年中，由于实行了适度的宏观经济调整计划，在实际汇率下降的刺激下，农业和制造业的发展速度都超过了服务行业。

1986 年以来，该国在逐步加强同世界市场力量接触的一项计划中形成了经济“国际化”的新态度。1990 年，这项计划的步伐迅速加快了。那一年宣布了对整个经济进行重大改革，作为经济开放的一部分。贸易自由化计划以及自 80 年代中期以来该区域各国对市场力量依靠的加强，按哥伦比亚的说法就是开放。在哥伦比亚，对于 80 年代期间若干部门生产率增长速度缓慢来说，以及对于国内市场规模比较小而具有的局限性来说，改革是矫正的办法。

该国经济对新的政策体系反应良好。1993 年以来，每年的增长率都超过了 5%。私人投资增加，达到了创记录的水平；自 1990 年以来，失业率不断下降。然而，在历来受到保护使其免受世界市场不稳定影响的一些部门（包括可贸易的农产品），一些改革措施造成了困难。国内的高利率、大量石油储备的发现以及对经济的信心增强，吸引了大量国外资本流入，造

拉丁美洲和加勒比海



成汇率上升，从而加剧了这些部门盈利性降低的状况。

农业作为一个整体来说，是受益于贸易自由化的，因为对制造业设置的进口壁垒历来是有利于把资源分配给非农业活动。尽管如此，由于关税降低、世界价格下降以及汇率提高，在贸易和销售改革之后，许多可贸易产品的盈利性立即大大减弱。另一方面，由于国内需求增加以及同厄瓜多尔和委内瑞拉形成的区域内贸易新机会，诸如块茎、蔬菜和肉产品等不可贸易产品从中大为受益，尽管是在1991-92年大早期间产量下降之后。然而，1991-92年的消极后果转变了农民的看法，使他们反对改革，并对补偿措施产生了压力。

1993年以来，种植面积和产量水平不断增加。其部分原因是，执行政府紧急措施、气象条件好转及国际价格上涨。尽管农产品的进口增长迅速，在适应了实际价格降低之后，国内生产者现仍处于较为有利的地位同外来供应品竞争。政府和私人的努力现已集中在保证长期盈利性所需的科研和基础设施建设方面。因此，与1990年以前相比，哥伦比亚的农业现在对迎接下一个世纪的挑战有更充分的准备。

宏观经济情况

1985-1990年的经济环境。 1981年以来，由于一个时期的经济衰退而且经济不平衡状况日增，从1985年起哥伦比亚在经济方面实行了适度的调整计划。公共开支减少了，税收负担加重了，并采取了措施降低汇率，以便纠正70年代末期以来累计汇率过高的情况。由于这些措施，财政帐目迅速好转，经常帐户从1985年的亏损到1986年转为盈余。国内生产总值大幅度增长，1985-89年期间每年的平均增长率为4.4%，而1980年至1984年每年仅增长2.5%。

拉丁美洲和加勒比海



80年代后5年的出口增长特别迅速，出现了相当大的贸易帐户盈余，因为贸易条件有利和实际汇率下降（在1985年下降了20%以后，直到1989年实际汇率不断下降，每年平均降幅为4.5%，而1989年又下降了13.5%）。因此，非传统的出口以每年20%以上的速度增长。1988年，该国采取措施执行一项使其经济国际化的计划，从那以后，出口增长幅度进一步加大。

新的政策框架：开放政策。 1990年8月份，随着贸易、财金和外来投资体制结构改革的宣布，自由化的步伐加快了，继这些措施之后，在随后的三年里又通过了与外汇、货币和劳工体制特别有关的新法规。

在贸易方面，1990年逐步自由化的进程加快了，该进程是80年代最后几年开始的。同年，进口配额和其他贸易限制取消了，宣布了在三年期內减少关税的时间表，尽管是不到24个月就达到了目标，关税率从1990年的36.3%降到1993年的11.6%。此外，贸易谈判的议程积极主动，使其同委内瑞拉、厄瓜多尔、安第斯条约组织、3国集团（墨西哥、委内瑞拉和哥伦比亚）和智利签订了特别协定，哥伦比亚还受益于1992年美国批准的安第斯贸易优惠法，该法允许在2001年以前大多数哥伦比亚货物免税进入美国市场，同欧洲联盟商谈了优惠条件持续到2004年的类似计划。

1990年批准了新的金融体制，其目的是刺激竞争，鼓励包括外国投资者在内的新参与者进入金融业领域。根据新的计划，把金融市场划分成各专门机构的做法改为银行全面融资，强制性的投资减少了，政府宣布了把一些国有银行私有化的紧迫时间表，新体制还把银行监督标准提高，并把资本标准提高到国际水平上。

拉丁美洲和加勒比海



70年代初制定的关于限制外国人在哥伦比亚经济中的利益的规定于1990年取消了。在经济中的大多数领域取消了对外来投资的管制，而且保证外来投资者得到同等的纳税待遇，对汇款的管制也放宽了。

1991年，取消了对资本帐户的管制，并允许哥伦比亚国民直接向外国放款人举债。中央银行对外汇交易的垄断被取消了，把外币市场转让给了私人金融系统。汇率管理的“小幅度调整汇率挂钩”制度于1991年底由“控制的”浮动取代。1994年以来，为了使市场力量在确定货币价格时产生更大的影响，应用了预先制定的浮动幅度。

1990年的劳资改革消除了雇用人员费用的不定因素，并使签订合同的程序变得比较灵活。1993年改变了社会保障制，把分期付款制改为私人资本化制。新的立法把养恤金和健康津贴范围扩大到更多的人，并允许私人养恤基金同负责社会保障事务的公共机构进行竞争。此外，还采用了一种新的普遍健康制：按照这个制度，所有的工人均有权参加强制性健康计划，他们必须将工资的12%交纳给该计划。

1991年，一项新的法规使中央银行独立于执行部门。这一新的货币主管当局任务的重点是实现降低通货膨胀的目标。货币政策的重点从增加货币流通额转为通过公开的市场活动来调节利率。该法规还批准了一个目标宏大的财税下放体制，把调拨给地方各级的中央政府财政收入所占的比例增大。为了弥补由于这些拨款以及降低关税带来的财政收入损失，1992年对所得税、销售税和煤气税体制进行了修改。由于优先重点放在保持宏观经济稳定上，1990-94年期间政府采取了一种不偏不倚的财政姿态。

经济情况。尽管担心由于贸易自由化会出现经济危机，1990-95年期间哥伦比亚经济情况之出色令人惊



奇。国内生产总值增长幅度不断加大，从1991年的2.0%增加到1994年的5.7%和1995年的5.3%。1991年实际投资下降之后，在1992-94年期间由于关税降低、汇率提高以及对该国经济的未来有信心，促使资本货物的费用降低，受其刺激，投资增长的实际平均幅度为19%。城市就业速度增加，为不断增加的劳动力提供了就业机会，并使失业和非正式就业水平降低。

由于汇率提高（如下所述），经济中增长最快的部门集中在不能进行贸易的方面。城市住房建设、石油和煤炭生产、公共和私营服务业及金融活动方面的增长带动了总的经济活动。在农业方面，肉类、蔬菜、块茎、糖料和油棕榈产量增长的幅度最大。

由于外汇流入量不断增加，1990-94年间，汇率提高了13%，与1985-89年期间的情况形成对比。造成这种现象的原因已成为哥伦比亚经济学家激烈争论的一个主题。在各种因素中，看来起了重要作用的因素是，对结构改革后哥伦比亚经济未来的信心增强了，国内外短期投资收益之间有差异，以及已探明的石油储量增加了一倍。最后这一点的原因是，1992年在库西亚那和库皮亚瓜油田发现大量优质原油，使已知的石油储量从18亿桶几乎增加到40亿桶。

伴随汇率提高的是进口骤增，1992和1993年进口实际增长率超过40%。盈利性降低，国际价格低，使出口受损，特别是在咖啡等传统产品方面。因此，经常帐户从1991年占国内生产总值5.6%的盈余转为1994年4.5%的亏损。

1994-95年的政策。1994年8月，继任的政府当局重申对促进1990年开始的改革的广泛承诺，包括贸易自由化。然而，新的重点却放在抑制汇率提高的进程以及把增加的石油生产的税收用来提高社会计划和基础设施的开支方面。增加就业也是一个重要的目标，这

拉丁美洲和加勒比海



是由促进私营部门小企业发展的公共计划所提倡的目标。

尽管政局不稳定加剧，1995年国内生产总值增长率达到5.3%，主要是因为石油产量和政府事业大幅度增加。中央银行实行了紧缩银根的政策，目的是在财政政策更加活跃的情况下，使对通货膨胀的预计保持平衡。这一年的下半年经济增长减慢的确切迹象显而易见，预计1996年增长率将下降。

部门政策变化与部门情况

农业在经济中的作用。在哥伦比亚，农业在国内生产总值中所占的比例历来高于该区域大多数其他国家。1980年，农业占的比例约为国内生产总值的19.9%。这是因为有大量得天独厚的土地资源，适宜农业耕作；以及缺少其他外汇来源，例如石油或其他矿物。到1990年，农业仍占国内生产总值的近17%，近25%的人口仍然生活在乡村地区。农业部门使用的劳动力约占20%。

由于农业生态条件和土地占有制结构的差异大，哥伦比亚的农业由大量的各种成分构成。可出口农产品约占产值的30%，包括如咖啡等小农种植的作物，以及如香蕉、花卉、糖料和棉花等若干种植园生产的作物。可进口作物几乎占农业产值的35%，包括小农生产的作物（大麦、小麦和玉米）以及大、中型农场生产的谷物和油料作物（高粱、大豆和油棕榈）。不可贸易的传统产品约占农业国内生产总值的45%，包括大农场主宰的家畜部门以及小规模经营生产的蔬菜、水果、块茎和其他主食作物。

30年来，农业在国内生产总值中所占的比例一直在下降。1980-84年期间，农业平均每年仅以1.6%的速度增长，原因是价格下降、汇率提高、公共部门的投资减少以及乡村暴力增多。然而，1985年至1989

拉丁美洲和加勒比海



年，农业的增长率翻了一番多，达到3.7%。原因是价格上升、汇率降低和以限制粮食进口来保护生产者价格的政策。特别是，农业还受益于选择性供应计划。该计划是在1988和1989年实行的，目的是通过保证生产者的高价格来促进谷物和油料作物的生产。

哥伦比亚农业增长的方式使得土地和资本的利用强度增加，超过劳动力的利用强度。自60年代以来，农业方面的就业机会没有增加多少，这是由于政策着重于促进家畜和机械化大农场经营的结果。政府对农业投资的方式、贸易体制的导向和补贴的分配中都隐含着偏向。

开放措施。作为1990年年中以来实施的贸易自由化的整个经济计划的一部分，部门政策发生了显著的变化。新的体制不再强调部门政策的必要性，而是重视建立一个平衡的宏观经济环境，可使具有竞争优势的部门蓬勃发展。人们认为，农业会获益，因为具有绝对的资源优势和取消了倾向于制造业的传统政策。

最大的政策变动表现在与贸易有关的政策上。进口限制取消了，包括政府对大多数粮食和油籽进口的垄断。农用物资的关税大幅度降低，从1991年的平均31%降到1992年的15%。同一时期，农用投入物的关税从15%降到2%。一些可进口农产品（大米、玉米、高粱、大豆、小麦、大麦和牛奶）和一种可出口农产品（食糖），通过与价格幅度制联系在一起的滑动税制获得特殊待遇。这种做法的目的是，把国际价格中摆动幅度大的过滤出来，只向本国生产者提供中、长期市场信号。

大大缩减了负责农产品销售的政府机构（农产品市场）的直接干预活动。收购限于农民很难将其产品运往市场的边缘地区。政府粮食库存减少了，按照近期世界市场趋势确定的最低价格取代了粮食和油籽的

拉丁美洲和加勒比海



生产者保证价格。所有消费者价格管制的取消对这些措施加以了补充。

1991年制定了使滞后部门现代化和多样化的特别计划。这项计划的目的是缓和外来竞争的冲击，帮助提供本国农民特别没有竞争力的某些农产品所需的资源转移。计划的重点是四种小农生产的作物（小麦、大麦、深色烟叶和一种黄麻）。该计划包括技术援助、临时性的价格支持措施以及鼓励种植其他作物。实际上，该计划若干关键部分的落实被延误了。后来，把这个责任归咎于1992年农民遇到的种种困难。

特别注意通过贸易协定为哥伦比亚农产品开拓新的市场。许多非传统农产品出口都获益于从美国和欧盟得到的贸易优惠待遇。与安第斯条约国家一体化的加强，为农民开辟了新的机会，因为哥伦比亚在农业方面具有的比较优势胜于其他安第斯伙伴国。然而，由于成员国之间缺乏对各自可进口农产品价格幅度制的协调，使可能从安第斯条约范围内扩大贸易获得的一些利益受挫。

1989年开始进行农业信贷改革，目的是通过建立一个新的再贴现基金（农业基金）增加农民可得到的资金量，并加强决定信贷费用和目标过程中的市场力量。这项农业基金试图补充银行中、长期投资信贷的资金。1990年起，把对大、中农民的利率提高到了市场水平。宣布了对小农贷款利率放宽的四年计划。尽管采取了这些措施，从1991年起对农民提供贷款受到严重干扰，因为那一年农业开发银行累计的亏损使新贷款的发放陷于瘫痪。

1990-94年期间，还对部门政策的关键方面进行了一些重大改革。1991年制定了政府支持灌溉投资的新政策，以便加强私营部门在建设和保持灌溉区方面的作用。还通过了一项增加政府支持排灌投资的10年计划，重点是大型项目。

拉丁美洲和加勒比海



为，危机是由干旱的影响和国际价格暴跌这样一些它不能控制的因素引起的。

虽然仍然有争论，但看来 1991-92 年减产和（或）利润减少的因素随所讨论的作物不同而有差异。就咖啡和棉花来说，世界价格暴跌是至关重要的因素（1989 年至 1993 年，咖啡收成大幅度增长），大概还碰上了汇率提高的早期阶段。小麦、大麦、稻谷、玉米、大豆、油棕和高粱的生产者受益减少，看来是销售改革对生产者价格的影响以及 30 年来最严重干旱引起的歉收这两者的综合结果。这场干旱在 1991 年后期和 1992 年影响了该国大部分地区。由于世界价格下跌，汇率提高和不足以对抗上述因素的保护程度增加，实际生产者价格降低了。干旱引起的产量下降，似乎是农民在蔬菜、水果和块茎作物方面收入减少的决定性因素。整个 1990-95 年期间，生产和盈利性情况都出色的唯一的主要生产系列是食糖业。由于危机，乡村总收入在 1990 年和 1992 年之间减少了 15%。

运用一般均衡分析法，据估计，世界价格的下跌和国内农产品价格支持的削弱解释了所看到的乡村收入状况恶化的 70%。相反，贸易自由化使城乡人口都受益，提高农业收入并促进更加公平的收入分配。

1991 年和 1992 年的事态发展使乡村人口的生活水平大受损害。生活赤贫的乡村人口的比例从 1991 年的 26.7% 上升到 1992 年的 31.2%。城乡工资的差距扩大了很多，而 70 年代初期以后，曾经几乎是不断地在缩小。乡村就业在 1988 年至 1991 年每年增长 4.1% 以后，1992 年减少 3.7%，相当于失去约 20 万份工作。总的失业率变化不大，因为分担比例降低，再加上流向城市中心的人数增加。那些地方的建筑部门为流离失所的乡村劳动者提供了就业机会。

农产品的贸易方式受到汇率和国际价格趋势的很大影响。除咖啡外，其他农产品出口都减慢了它们 80



农业科研的责任由哥伦比亚研究所这一政府机构转给了哥伦比亚农业研究公司——这是一家用政府和私人资金创建的新公司。目的是增加私营部门参与科研重点和筹资的决定。用农业税收资金建立的许多专项作物基金，是对这项改革的补充。这些基金的主要目标是资助科研和促进改善销售办法。对小农的推广和技术帮助的责任由中央各有关机构转给了各市级政府。

土地改革政策发生了根本的变化，通过了把国家资金用于直接补贴受益者的法规。他们现在负责选择他们愿意得到的地块。国家机构（哥伦比亚土改局）的参与活动现限于选择受益者，监督非公开谈判和价格水平以及向受益者提供某些技术帮助。对管理非公开谈判进程详细标准的制定，把新方法的实施推迟到1995年晚些时候。那时才宣布了受益者获得的头一批土地。

为了补充上述全面改革的实施，若干部门的机构也进行了彻底的改革。其中包括灌溉机构（灌溉局）、科研和卫生管理机构（哥伦比亚农业局）、土地改革机构（哥伦比亚土改局）、半官方销售机构（农产品市场局）和乡村综合发展基金（农业综合发展计划基金）。此外，农业部及其下属的自然资源管理机构（自然资源及环境局）把自然资源保护方面的职责移交给1993年新成立的环境部。

改革和农业情况。1991年下半年起，哥伦比亚农业的一些重要产品的产量水平，主要是进口农产品（谷物和油籽）的产量水平急转直下。出口农产品的价格低落也促成了危机。1992年，危机加深了。那一年农业国内生产总值下降了1.5%。于是，许多农民转而反对政府的政策，而关于危机起因的讨论引发了一场全国性的辩论。粮食和油籽生产者协会都指责贸易自由化和从农产品市场局收回销售支持。政府的辩论则认

拉丁美洲和加勒比海



年代末期的高速增长。1990-92年之间，出口值每年增长15.7%。相反，取消进口限制和国内需求急剧增加，导致农产品进口加快。1990-92年之间，每年增长的幅度几乎为30%。

1993-1995年恢复措施。1992年乡村收入状况恶化的深度和广度使一些农民团体和政府之间的紧张关系加剧了。受危机损害最严重的产品的生产者要求政府取消所有贸易自由化的措施，提供直接补贴。其他生产者支持改革，但是要求采取临时性措施来减轻危机的影响。

从1992年年中起，政府采取了特别紧急措施，1993年初被并入恢复计划。这项计划包括若干与贸易相关的紧急措施，例如修改价格幅度计划，以便适度增加保护程度。恢复了农产品市场局以高于市场的价格收购粮食和油籽的做法。实施了一项紧急就业计划，重点是就业机会显著减少的那些领域。发生咖啡蠹蛾侵害的地区以及棉花种植园被家畜放牧占用的地区最受关注。采取了紧急信贷措施，以便为受危机影响的农产品的过期债务重新筹措资金，并为无偿付能力的农业开发银行提供政府资金。政府对农业机构的投资水平也提高了很多。

1993年后期，由于政府和农民团体之间的紧张关系，导致国会通过了一项新的总体农业发展法。该法对生产者的利益持同情态度。争论认为，乡村的暴力行为证明给农业生产以特殊对待是正确的。新的法规支持政府更加主动地进行销售工作；加大反补贴税和反倾销税行动的力度，以阻止补贴食品进口的侵入；建立商品稳定基金；以低于市场的费用向农业提供贷款；为农业保险计划筹措资金。该法还制定了一项新的投资补贴计划，以支持私营部门的乡村资本开支。设立了一项基金，以便与私营部门共同投资，促进建

拉丁美洲和加勒比海



立特别有利于小生产者的新的销售和加工企业。尽管有了该法，1995年后只有少数几项规定的条目得到了落实。

1994年8月份更换了政府以后，继续执行恢复计划概述的措施。新政府对1993年制定的措施加以了补充，实行了农业法规定的投资补贴。批准对灌溉项目和购置新机器的投资给予补贴。1995年还实行了为小生产者过期债务重新筹措资金和降低利息费用的新计划。

政府还开始实行了一项临时性的吸收协议计划。按照这一计划，诸如饲料制造业和榨油业等加工业同意按规定价格购买所有国内生产的产品。在收购大豆、棉花和稻谷时给生产者的直接补贴，使这一计划得到补充。1995年，这一计划隐含的价格支持和进口限制使对稻谷的保护程度提高了65%，黄玉米25%，白玉米60%，大麦25%。

受1991-92年危机影响的大多数作物的产量水平，在1993-95年期间都缓慢回升了。农业部的一项研究报告认为，1993年后利润幅度开始增加，幅度增长最大的主要是可出口的一年生作物。1994年，除咖啡外，所有农产品的价格都上升了36%。同年，农产品出口增长了18%（咖啡除外），而1993年下降了4%。然而，进口值继续快速增长，1994年达到38%。主要原因是粮食价格提高了。由于国际价格提高和政府支持，棉花产量显著回升，1995年出现可出口剩余。在所有可出口的农产品中，只有香蕉的产量水平停滞不变。原因是全球供应过度，欧盟实行进口配额以及乌拉巴地区的暴力事件日益增多。

1995年，农产品产量（咖啡除外）增长2.9%。增长的主要是多年生作物，而一年生作物的产量下降了0.1%，因为诸如高粱、大豆、玉米等可出口农产品的生产状况不佳。小农生产的作物特别是芭蕉、木薯和

拉丁美洲和加勒比海



山药的产量增长幅度大。1990年以来，农产品出口增长的幅度头一次超过进口。主要原因是哥伦比亚出口农产品的世界价格提高和货币贬值速度加快。

今后的前景

1990-93年进行的大胆经济改革对哥伦比亚经济产生了积极的效果。然而，农业的情况一直是有好有坏。短期内，为了激励加大面向市场而进行的改革是造成1991-92年危机的部分原因。大多数可贸易农产品都面临着这场危机。贸易自由化和取消进口管制，对可进口的粮食和油籽盈利性的破坏性影响最大。然而，改革的时间选择不当。1985-1990年期间，国际价格高和汇率降低支持了产量水平。推行改革的时候恰巧是国际上价格极其低的一个时期的开始，也是资本流入量猛增的时候，因而汇率提高，这使生产者的奖励措施进一步受到抑制。1992年，该国许多地区受到30年来最严重干旱的影响，产量下降，加重了生产者价格低的影响。

尽管受到挫折，还是采取了紧急措施，因此大多数在1991年至1993年期间受到盈利性降低影响的部门都逐渐有了恢复。一些措施暗示对原先改革的自由市场精神的放弃，因为比较注重实效的见解占了上风。然而，主要政策目标仍然是和保持农业方面的开放贸易体系相一致的，而且1993年以来实行的大多数支持措施都是临时性的。尽管开始时有困难，农民团体仍接受了新方针的基本原则，并采取行动提高他们今后的竞争力。

经过1993年至1995年的显著恢复之后，哥伦比亚的农业似乎作好了准备来采取在长期内更加可持续增长的方式。与进口产品的竞争使农民加深了对需要提高生产力水平和需要按市场需求改变作物结构的认识程度。因此，生产力水平正在提高，对基础设施和

拉丁美洲和加勒比海



科研的投资正在为今后的增长奠定基础。

然而，哥伦比亚的农业要获得成功还需要排除仍然存在的若干障碍。哥伦比亚农民仍旧要对付异常大量的乡村暴力行为。这是数十年来遏制哥伦比亚农业增长潜力的一个因素。根据政府（国家计划部）的一项研究报告，由于绑架、敲诈、作物损失、偷窃和普遍缺乏安全，80年代期间，农民每年的损失占农业国内生产总值的10.6%至17%。改善农业增长的前景，就需要大大减少乡村暴力行为。

预计石油业的繁荣将持续到下一个十年的头五年，它可能会增加对可贸易农产品盈利性的压力。随着石油收入被吸收到经济中，汇率可能还要进一步提高，比价的走向将有利于不可贸易的产品。预计经济繁荣时期收入增加的大部分将被城市部门获取。为了减轻对可贸易品生产的负面影响，1995年政府设立了石油稳定基金来减轻负面影响。预计这可使货币升值率受到限制。农业要从石油业的繁荣中受益，就需要政府增加对那些可能增强哥伦比亚农民竞争力的重点领域投资，如科研和运输基础设施等领域。

最后，只有采取措施改进资源利用的方式，哥伦比亚的农业才能充分利用其自然潜力。各地区农业土地的使用强度仍旧差别很大。安第斯高地的部分地区开发过度，而大西洋和马格达莱纳中部地区则开发不足。只有消除侧重大型机械化农业生产和畜牧业的政策偏向，这种资源配置的方式才不会继续使效率、公平和自然资源受到严重损害。要是做到了这一点，应当会使乡村的就业机会增加，使乡村贫困程度减轻，并使造成暴力行为的动机减少。



近东和北非

区域概述

经济发展

近东和北非各国家继续面临严重的宏观经济问题，这些问题是因财政赤字、通货膨胀压力、日益恶化的外部贸易条件和相当大的外债所产生的。此外，该区域对造就持续发展的环境所需的改革计划，采取措施缓慢。这些因素加之多次内战和反复干旱，使得这些国家在过去十五年期间，其经济增长速度普遍缓慢并且不稳定。即使采取改革计划较果断的那些国家也难免此结果。一些重要领域的改革诸如减少贸易壁垒、规章制度的修订和大型公有部门的私有化，其进展也仍步履维艰。特别是公有企业在工业部门中起主要作用的埃及、阿尔及利亚、伊朗伊斯兰共和国和叙利亚阿拉伯共和国，加速私有化进程是一项艰巨的任务。这些国家的贸易自由化也相差甚远。

1995年该区域的经济增长，总的说来，在前一年停滞之后，达到2.4%的适度比例。尽管受到主要由石油输出国组织（欧佩克）非成员国供货的一些进口国家需求上的重要刺激，1995年的石油价格仍然低落。尽管需求办法是减轻通货膨胀的手段，但是疲软的油价继续限制其增长。虽然如此，若干个国家如土耳其、伊朗、阿尔及利亚，次之如埃及，在1994年萧条年之后，其经济增长有明显提高。约旦的经济继续以持续步伐上升。

短期前景喜忧参半。一方面，区域稳定的增强可能增强整个区域的信心和活动；另一方面，宏观经济的严重失调和石油价格的疲软预计将继续给石油净输出国的经济急速增长的前景笼罩阴云。主要的希望所在是区域合作。特别是，约旦、以色列和巴勒斯坦临

近东和北非



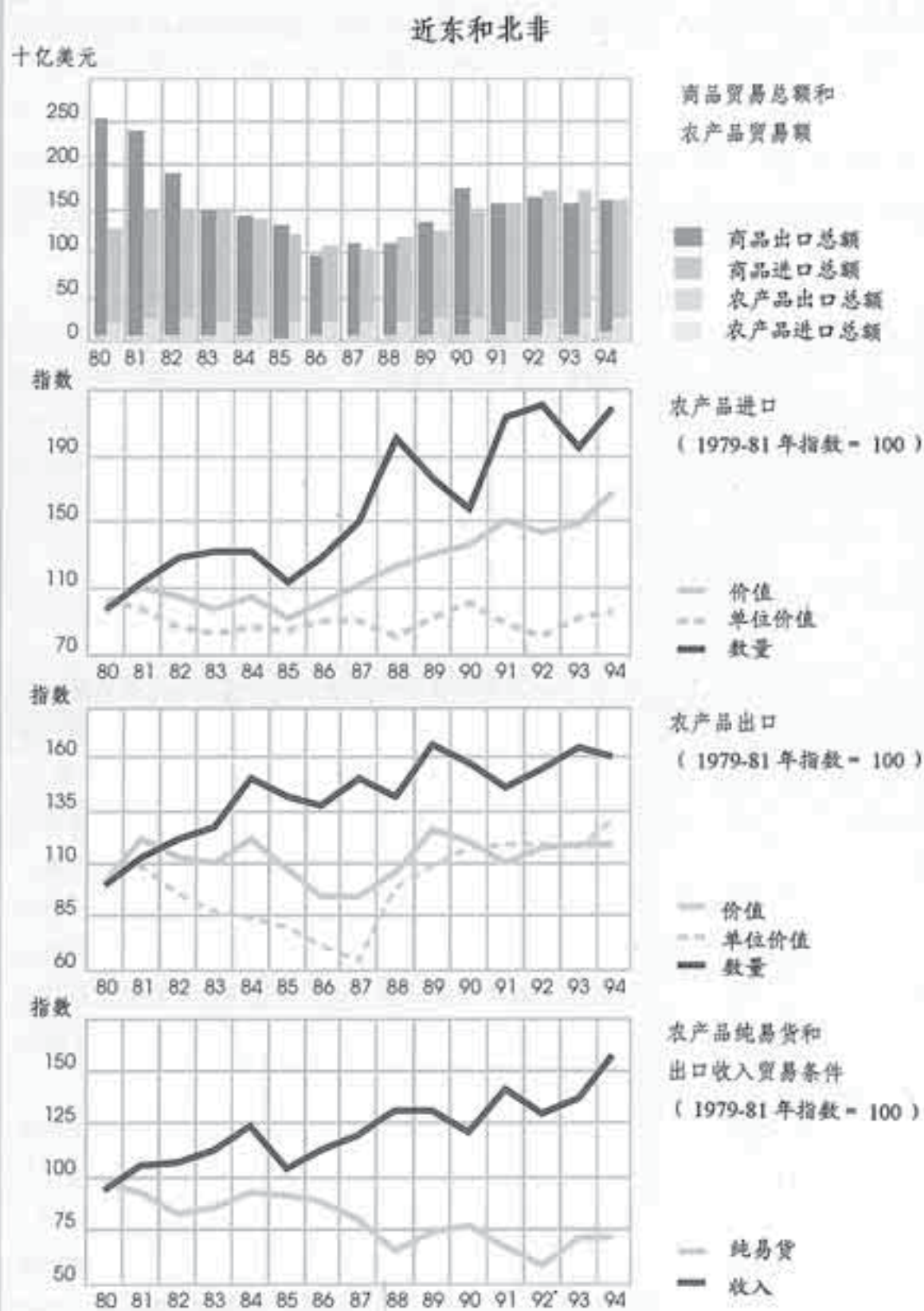
国之间的和平进程可以为一些经济领域的未来合作铺平道路。尽管过去阿拉伯间贸易（目前只占整个贸易额的 8 %）的徒劳无效的尝试，但是由这些国家组成的并且包括埃及在内的新生的区域贸易组，今后将是区域贸易和合作最重要部分之一。这将要求解决目前区域合作面临的经济、政治和机构方面的障碍。在农业方面，区域合作范围内更为重要的领域之一是技术转让。目前以色列有能力研制出创新的、适合于区域和专门气候特点的技术，特别是用水管理方面，这样的技术对于该区域其他各地都特别有用处。另一方面，区域农产品贸易的进展还有赖于以色列取消其国内支持并开放其市场，以便能从其相邻国家进口较大量的农产品。

农业情况和问题

近东和北非区域的农业生产增长从已经适度比例的 2 % 下降到 1995 年的 1.7 %。1995 年总的谷物产量为 2200 万吨左右，预计比前一年平均收获量下降 18 % 左右。尽管由于国内农业政策调整和国际价格的提高而增强了刺激，但是该区域在战略性作物的产量、农业多种经营及提高农业部门的土地和劳动生产力方面所取得的成绩是有限的。北非的小麦产量（在很大程度上取决于降雨量）由于降雨量少的结果，预计从 1994 年 1130 万吨下降到 1995 年的 890 万吨，降幅 22 %，尤其是摩洛哥的情况更是如此。

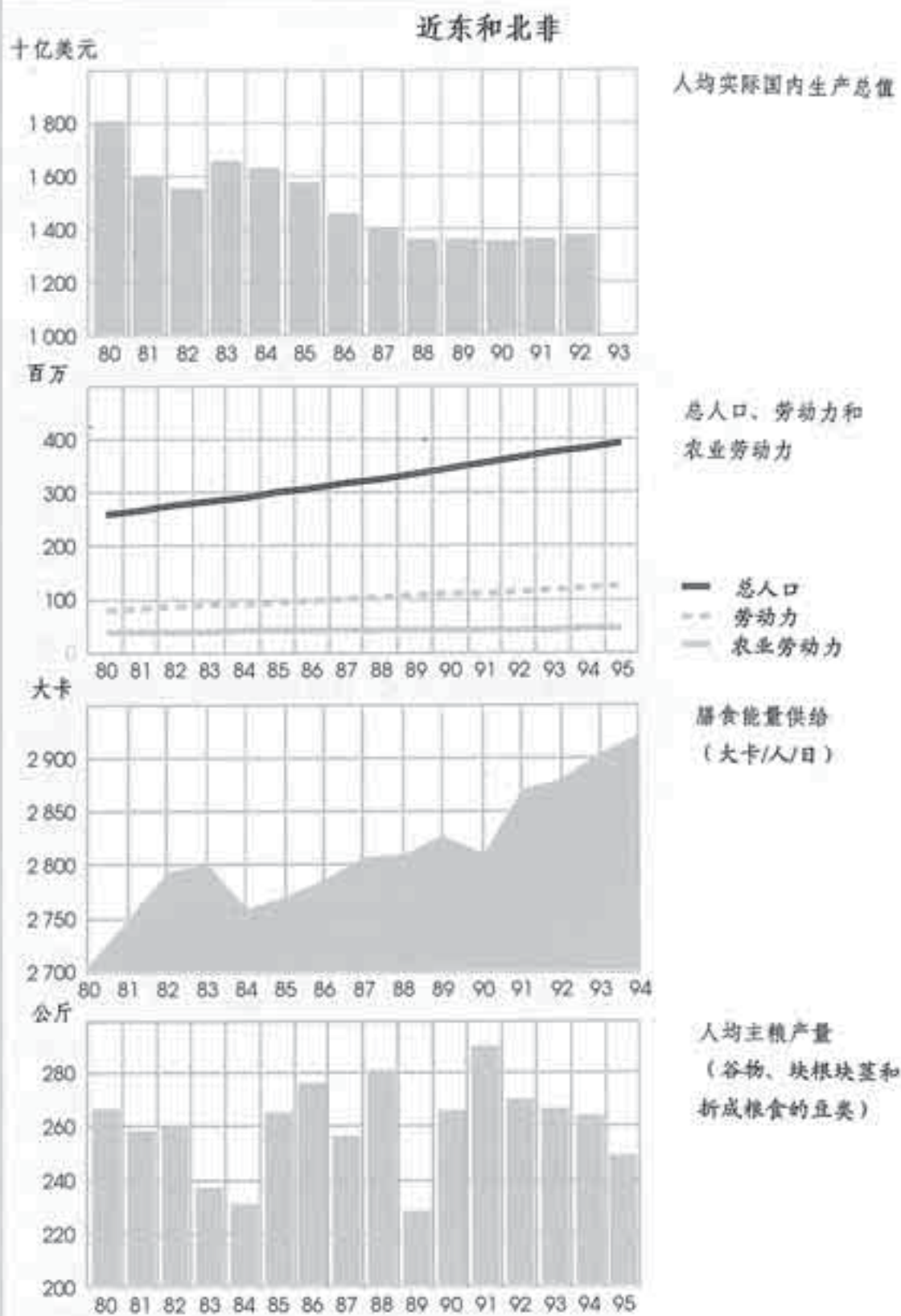
1994 年摩洛哥作物获得丰收，1995 年因降雨量少而严重影响农业。该国因过去 4 年中 3 年发生干旱的结果，其水库储水耗尽，严重影响农业和其他用水。谷物种植面积比 1994 年缩小 37 %，1995 年谷物产量为 1900 万吨左右，预计降到 30 年来的最低水平。1995 年小麦产量下降 80 %（到 110 万吨），大麦下降 84

图 10A



来源：粮农组织

图 10B



来源: 粮农组织

近东和北非



%。其结果，预计1996年小麦进口量将达到300万吨左右，比1995年增长150%以上。为了刺激生产，该国政府提高了甜菜、甘蔗和棉花的支持价格。

1994年和1995年，埃及农业生产增长2.5%左右。小麦产量预计增长28%，达到570万吨，主要由于较优良的品种和更大的刺激措施。尽管产量增长，但是日益上涨的国内和国际价格对国内需求有负面影响。然而，埃及仍然是这个区域最大的净进口国。同时，稻和棉花两种作物的产量都因有利的价格和市场自由化而增长，特别是棉花现由私人部门经营贸易更有利于其产量的增长。

历史上，土耳其是该区域享有粮食自足的少数几个国家之一。该国政府当前结构调整计划下的价格政策对谷类、甜菜和烟草种植给予支持，对谷类（大麦、燕麦和燕麦）的价格提高100%。1995年小麦产量虽然比歉收的前一年高，但仍然比预计的2100万吨水平低得多，部分原因是降雨量和病虫害发生所起的不利作用。为了满足国内需求，该国政府取消了对每吨进口小麦20美元的征税以便私人部门能够进口高质量的小麦。1995年土耳其进口了大量的小麦、糖和牛肉；1996年，预计进口100万吨左右的小麦。

1994年苏丹获得谷物特大丰收后，预计1995年的产量为330万吨，比前一年下降26%。高粱和小米的产量预计分别下降12%和46%，主要由于这些作物种植的机械化的和灌溉的面积缩小的结果。此外，这些作物的单产受到季节性降雨稀少、病虫害损害和杂草感染的影响。然而，由于降雨充足、及时防治荒漠蝗虫和增加种植面积，1996年的小麦和粗粮长势的整个前景看好。有利的国内和国际价格，加之其他鼓励措施，预计也会提高其产量。销售不足和运输基础设施短缺仍然是达到粮食自足和粮食出口目标的主要

近东和北非



制约因素。

1995年阿尔及利亚的谷物产量恢复到220万吨的平均水平，小米产量增长两倍，大麦增长三倍。鉴于粮食进口汇票额日益增加（该区域拥有票额最高国家之一），该国政府采取了一些措施振兴长期农业生产。新的战略基于提高对农民的支持价格和降低利息率，以提高国内的谷类、豆类和奶类产量，并通过改进推广服务提高现有土地的产量，以及作为阿尔及利亚南部开发旱地农业的鼓励措施。

对伊拉克的制裁继续严重地影响生产者和消费者。尽管气候条件有利，但由于缺少种子和化学投入物结果，1995年的谷物产量下降近10%。由于缺少满足国内粮食所需的外汇（估计为27亿美元），粮食拥有量继续下降。该政府对维持日益恶化局势所采取的努力措施包括增加定额数量，小麦面粉由每人1公斤增至7公斤，菜油由每人625克增至750克。然而，增加的定量还不到所需食物能量需求的50%。

沙特阿拉伯的小麦支持价格已由每吨2000里亚尔降至1500里亚尔，以减轻政府支付的对小麦的补贴。1995年250万吨的产量仍然略高于180万吨国内需求水平。政府政策目标将进一步削减对小麦的补贴，使其产量更加贴近国内需求。与此同时，鼓励蔬菜、高价值作物和肉类的生产。

1995年阿拉伯叙利亚共和国的谷物产量增长8%。小麦产量为400万吨，比1994年增长约13%，而大麦产量增长15%。

影响区域粮食安全的问题

近东和北非区域传统上是粮食净进口的主要地区。1995 - 96年度的粮食进口量与产量的差额为2000万吨以上（1960 - 61年度为近500万吨），在

近东和北非



该区域各国家中，只有沙特阿拉伯（新近增加阿拉伯叙利亚共和国）是小麦的出口国。土耳其、伊朗、沙特阿拉伯和阿拉伯叙利亚共和国 4 个国家拥有该区域小麦的大部分库存，其库存对使用比例约 25 - 30%，而北非的比例则为 8 - 10% 左右。

除某些国家如阿富汗和也门以外，该区域食物热能摄入量的重大增加发生在 70 年代，使该区域的日热能摄入量明显超出整个发展中国家的平均水平。尽管粮食自足是该区域许多国家历史上发展规划的战略目标，但是大部分日热能摄入量的增加是通过增加粮食进口量达到的。事实上，农业增长未能达到自给自足，甚至跟不上人口增长速度。该区域石油收入的增加值用于对消费者的国内补贴，并导致了 70 年代和 80 年代粮食消费的急速增长。日益向高营养价值食物发展的格局也助长了粮食消费，这种情况越来越需要通过进口粮食来满足。

该区域大多数国家的经济状况随着石油创收的而出现周期性波动。80 年代初石油价格的暴跌及其后的稳步下跌是一种外来震动，需要采取一些重大政策来消除该区域经济上结构性不平衡才能得以恢复。这种情况特别关及粮食安全政策，而这种政策是以给该区域大多数国家带来沉重的公共开支的消费者补贴为特征的。然而，由于扩展性财务政策（包括非持续性消费者补贴政策）的延续，经济紧张的结果是日益放慢经济增长速度。该区域大多数国家都有过人均收入下降、预算赤字和其他不平衡的经历。

到 80 年代后期或 90 年代初，许多国家如埃及、约旦、土耳其、摩洛哥、阿尔及利亚和也门因布雷顿森林会议规定而采取结构调整计划。该区域的其他国家现也在采取经济改革计划，其中最基本的是消除经济领域的结构不平衡，以使之朝向更有效利用资源目

近东和北非



标。农业方面改革的主要目标是增加国内生产，取消一般的消费者的粮食补贴。虽然从长远前景看向着正确方向迈出了一步，但是过去若干年的价格放开和逐步取消消费者补贴的做法对人口已产生不利的影响，特别是对低收入的人群，导致了该区域许多国家的贫困和粮食安全方面的不可靠。这种情况造成需要采取专门计划和措施来保护农民、消费者和易受害的人群，而这些做法又进一步加重了预算负担。

近东和北非颇大部分比例的人口生活在农村，依靠农业为生计。因此，增加农业生产仍然事关重要，不仅是加强粮食安全，而且是消除贫困问题。在这个问题上，该区域缺少足够的水供给是对农业生产增长的一个主要限制因素，其结果对粮食安全造成影响。该区域50%以上农业产量是从有灌溉条件的农业获得的。随着人口的急速增长、城市化和工业化的加速，对农业部门的压力必然会进一步加重。从长期看，土地改革和用水政策将决定该区域农业部门的状况。用水方面的需求安排上的改革对于该区域进一步改善农业状况是个关键，因而也可增强农业安全。

一般情况下，对该区域许多国家来说，农业必然仍是决定经济和粮食安全前景的主要因素。特别是对该区域14个低收入缺粮国家，通过发展农业将使依赖粮食进口、满足城市人口日益增长的粮食需求和提高收入和粮食安全（尤其是乡村贫穷人口）的问题得到更有效的解决。然而，在受恶劣的自然和气候条件制约的若干国家里，开采该区域的未开发潜力和保持生产资源的数量和质量持续性是难以对付的挑战，在这些国家中的土壤侵蚀、沙漠化、水涝和盐碱化已达到警戒水平。

近东和北非



巴勒斯坦领土

经济回顾

巴勒斯坦领土由占领到自治的目前过渡阶段仍处于经济增长缓慢时期，是过去 30 年各种结构和政治问题造成的。收入增长停滞，基础设施社会服务纳税重，尽管农业部门生产出可销售的剩余产品，但贸易仍然受对巴勒斯坦生产者市场准入限制的制约。与此同时，国家资源状况在急速恶化，经济状况进一步受到与以色列边界的频繁关闭的影响。由和平进程带来的可以看到的经济效益仍然令人捉摸不定，因为政治和经济问题有待解决，并且这个问题看来需要时间。

该区域不对称组成的混合和薄弱的规章制度有力地说明了过去三十年来巴勒斯坦领土发展的不均匀格局。巴勒斯坦领土的经济增长与石油收入相关的周期性经济波动的关系变得密切，很大程度上如同该区域其他阿拉伯国家，而发展格局如同以色列。

1967 年后巴勒斯坦经济急速增长的主要原因是增加了与以色列新占领领土上的经济结合（从以色列寻找就业机会和从以色列进口的急增的情况来说），尽管其出口特别是竞争产品仍然受以色列的限制。在以色列工作的巴勒斯坦人数实际上从无到 1979 年的 75000 人。阿拉伯地区的经济好转（70 年代前半期石油创收高涨所致），导致了劳力的进一步输出，这些移居在外的劳力通过汇款成为主要的外汇创收者。1970 年至 1979 年投资的高涨尽管主要是在建设部门，但也达到了 8.5% 的年平均国内生产总值的增长率。在此期间，人均收入超过了约旦和埃及。

80 年代对整个区域来说，进入一个较低的石油收入的时代，其结果，全面出现经济增长速度缓慢。对巴勒斯坦劳力需求的下降、贸易和服务业较低的增长，加之汇款减少，也导致了巴勒斯坦领土经济的衰

近东和北非



退。1980至1987年，西岸地区年国内生产总值平均增长3.6%，加沙地带为1.6%左右。基础设施、机构和社会服务的发展（由于领土占领而受限制）因为经济衰退的结果而进一步受挫。与此同时，以色列的严重通货膨胀对巴勒斯坦经济产生溢染作用，尤其影响到低收入的人群。临近80年代后期开始的抵抗运动导致频繁的罢工和与以色列边界的关闭，造成对巴勒斯坦劳动力流动较严格的限制以及对巴勒斯坦领土的经济控制。1991年，由于波斯湾国家特别是科威特雇用巴勒斯坦外流劳动力的急剧减少以及以色列对劳动力流动关闭边界的结果，波斯湾危机进一步恶化了形势。

和平进程对巴勒斯坦领土既带来挑战也带来机遇。由于1993年达成历史的“关于西岸和加沙地带的临时协议”和1994年在“开罗协议”之后取得的进展的结果，巴勒斯坦发展工作进入一个新时期，实现了完全的自治。自那以来，在巴勒斯坦当局、以色列政府及由世界银行和联合国支持捐助者之间已达成了联合力量发展经济的一致意见。预计未来若干年可得到国际捐助者的相当数额的财政援助。各方当局面临的主要挑战是如何使用预计的财政资金流入作为一种手段，以消除经济结构不平衡和奠定长期的持续发展的基础。

更具体地说，有待解决的问题包括通过开发国内生产机遇来减轻巴勒斯坦领土劳动力对外部就业来源的传统依赖。以巨大贸易差额为特征的贸易体制仍然沉重地依赖于在以色列的就业机会。所要求的是扩大贸易基础，市场多样化并且与阿拉伯国家和以色列开展贸易自由化，以开创有利于经济更大结合，朝向与出口量增长的战略相协调的环境条件。与此同时，需要提供公共的基础设施和服务。这不仅为改善生活条件，而且也为支持私方投资活动和避免环境的进一步

近东和北非



恶化。

农业的作用

历史上，巴勒斯坦领土的农业在其整个经济领域中比其邻国约旦和以色列的农业在其经济中起到更为重要的作用。1968年至1974年的经济增长期间，国内生产总值的比例，西岸为37%，加沙地带为32%；由于以色列当局对贸易的紧急限制，对获得土地和水的控制以及劳力由低收益农业向高收益农业特别是服务业的转移结果，1975年至1986年期间，这种比例分别降为27%和23%。

80年代最后几年，农业再度受到某种程度的重视，因为从它在整个经济中的比例增加到历史水平就可以证明这点，西岸橄榄和加沙地带柑橘的丰收仍然是国内生产总值的主要组成部分。这种复兴是起作用的，不仅为从国外回来的工人和以前受雇于以色列的那些人（高峰的1987年，两者合计高达整个劳力的40%）提供了就业机会，而且在这一时期整个区域出现经济衰退状况下有利于巴勒斯坦的经济。

农业部门继续是巴勒斯坦领土1700万人口就业的一个重要部分。农村地区占有整个人口的70%，农业上的就业在整个劳力的比例，西岸为26%，加沙地带为19%。这种结构上的显著特征是，妇女进一步成为劳动力的主要来源，因为男劳力流入城市、以色列或其它地方。

农业资源利用

西岸的农业基本上旱作，占耕地面积的95%，其余5%为常年灌溉地。在15.6万公顷左右的土地中，约有7800公顷为灌溉农业。在约旦河谷（3500公顷）和图尔卡尔姆（2600公顷）范围内的土地更是灌溉农

近东和北非



业的主要地区。在旱作地区，大部分的传统作物是在低风险、低投入和低技术条件下种植的，橄榄、葡萄和巴旦杏占总耕作面积的 60%，小麦和大麦占 35%，在灌溉面积中，60% 用于种蔬菜和水果，25% 种柑橘，12% 种香蕉。与旱作农业地区普遍采用的耕作相比较，就采用现代技术来说，灌溉农业地区使用的方法更为先进，特别是保护作物方面，有高低管道的温室和利用滴灌系统。

在加沙地带，1968 年用于农业的总面积达到高峰（1.82 万公顷），在过去 10 年中，其面积减少到 1.65 万公顷，主要因为城市用地的扩大。

目前，65% 的面积为灌溉地，历史上，柑桔是加沙地带的主要作物，农业用水耗去一半左右，剩余的灌溉面积用于蔬菜和复种，非灌溉面积用于种果树、葡萄和巴旦杏，几乎一半的农场其单个面积不到 1 公顷，只有 11% 的农场大于 4.6 公顷。

在西岸，可销售的剩余产品有蔬菜（11.4%）、柑桔（35%）、葡萄（81%）和腌橄榄（84%）。然而，在过去 5 年中，西岸的农业生产处于停滞和下降状况。在加沙地带，种植格局的变换有助于蔬菜产量的增加，由 1989 - 90 年度的 13.8 万吨提高到 20.1 万吨；在同一时期，柑桔产量却由 19.7 万吨降至 11.0 万吨。日益严重的盐碱化、过量抽水和缺少市场准入降低了柑桔种植的效益，导致蔬菜生产取代柑桔种植。

水与农业

水对于西岸和加沙地带未来农业是至关重要的，年度可更新的水源（主要来自与以色列共享的地下水含水层），西岸约有 8.5 亿立方米，加沙地带为 0.8 亿立方米。水的需求超过有效供给。在加沙地带，地下

近东和北非



水源在警告它的衰竭。按目前超过最大的可持续开采量的速度用水，加沙地带增加水供给是个主要问题。过去 5 年，不合适的开采制度和免费用水，已使水位降至低于最小的可持续水平。在许多情况下，这造成进一步的不经济方式的抽水。在西岸，水的增加受到以色列当局设定的制约，用水全面缺少导致与增加抽水量相关的经济机会成本的提高。

农业部门用水价格过低，而生活用水价格过高。从长期看，这种价格格局预计会迫使农业部门为收取较高价格的生活部门释放一部分用水。

巴勒斯坦领土缺少一个合适的对水定价机构是限制其农业部门生产力的主要因素。西部农耕地区范围内用水价格也有差异。约旦河谷和纳布卢斯地区对泉水拥有所有权的农民每立方米的水只付 0.045 美元，而对水没有所有权的农民每立方米的水付费（租金）0.080 美元。

约旦河谷井水灌溉费用平均每立方米为 0.076 美元，几乎相当于同一地区有泉水所有权的农民用水的价格。另一方面，在纳布卢斯地区深水井提水的费用为每立方米 0.18 美元。由于纳布卢斯地区提水费用提高，农民对转向现代灌溉技术的反应增强。这点与杰里科地区的对照相反，那里的水费低，农民对采用较高费用的滴灌系统无积极性。

根据最近的研究，约旦河谷不同作物生产中水的边际价值幅度从种柑桔每立方米 0.33 美元到温室种马铃薯、西红柿和辣椒每立方米高达 1.87 美元至 2.9 美元。总的说来，在温室条件下种蔬菜用水的效益较高。约旦河谷水的边际价值与目前收取的价格之间的差别表明存有与目前水价有关的潜在的收益或租金。这种租金或收益对于有所有权特别是有泉水的农民更加明显（尽管抽水量受以色列实行的政策的限制）。

近东和北非



巴勒斯坦领土目前用水的政策清楚地说明经济、机构和环境失利的情况。与用水种植诸如西红柿、黄瓜和其他很高价值的作物的边际价值相比较，其平均水价很低，这种经济失利是明显的，给农民发出了一个误导的信息，以为真是水稀为贵，导致刺激收租。结果是用水过度，水位下降并相应地增加提水成本。过去若干年，这种情况损害了许多农耕活动的利益，而同时破坏了农业的持续性。

当产权不明确，实施不力时，机构作用就失效。以色列对大大低于可持续用水限度的地下水限制抽水已制约了农业部门的产量潜在增长。然而，对既往政策实施松弛的最主要因素将会反映在为确保水的高效和持续使用，相随而来的对该地区确定用水机会成本的价格结构。这点特别重要，因为随着自治的出现，在加沙地带解除了对挖水井的类似限制，在过去2年中已导致水井数量急速增加，其结果每年抽水量超出最大的可持续用水限度大约4000万立方米。从短期看，虽然增加水的结果在短期内使高价值作物增产，但地下水源的急速枯竭不能达到长期的持续使用。急需对加沙地带的价格结构提出咨询，以及说明用水的经济成本和长期的或跨世代的损耗代价。

关于用水政策的环境意义问题，仍有需要对污染用水者实行纳税（安装用户仪表），以确保环境恶化的最低限度和长期的持续发展。由于水位下降而海水相应侵入，盐碱化加重、过度使用化肥和农药以及无节制地排放生活污水到土壤和天然的排水系统中，加沙地带的水质已经恶化。这些因素已影响农药部门的生产率，如不迅速扭转，势必对自然资源如土地和水造成损失，将导致社会付出无可估量的巨大代价。

未来环境战略的基石是加强供应和需求管理的结合。供水的增加可通过水的收采、废水处理、水的淡

近东和北非



化、催云降雨、含水层回灌和水井的修复使用来实现。然而，鉴于该区域用水的普遍紧缺，就需要对合理节制用水需求和提高用水效率的政策予以扶助。需求管理政策的最重要点是制定合适的用水价格，使之在短期内至少包含经营和维持费用；长期看，则朝向收取全部成本的价格。这将引向采取水的保护技术，这些技术在实用上是可行的，经济上是有力的，社会上是可接受的，而环境上是良性的。

贸易和市场准入

在经济振兴期间农业贸易在巴勒斯坦经济中有举足轻重的作用。1981年，西岸的农业出口量（8200万美元）和加沙地带的出口量（5500万美元）分别为总出口量的40%和28%。然而，其后连续几年，这个比例下降了。1990年，其合计的出口量只有5800万美元，只占总量的30%。以前（和现在）农业方面的商品进口全部来自以色列，包括那些小麦、糖、大麦以及其他商品原料。农业上使用的所有投入物（种子、肥料、农药和用水设备等）均从以色列进口。国内生产格局（部门内和部门间）缓慢的结构调整、管理巴勒斯坦领土贸易的软弱的机构框架以及在占领期间对销售的限制，多年来削弱了巴勒斯坦领土农业出口的竞争力。伴随这种情况出现的是对巴勒斯坦农业出口需求的转移，这是以色列、约旦和其它阿拉伯国家国内经济和政治形势变化所致。

当前面临巴勒斯坦领土的主要制约因素中有：能用于出口的产品范围和质量的有限、缺少关于外部市场机遇的信息、环境条件上基础设施的失修以及对促进投资和贸易的机构设置上的低效和软弱。频繁的边界关闭，造成对农产品自由流动的限制，还不利地影响与以色列的农业贸易。

近东和北非



由于许多农业作物出现剩余产品，与以色列经济一体化的程度仍然是最突出的一个问题。1994年开罗协议之后，以色列市场对巴勒斯坦领土的农产品可能是非常有利的，巴勒斯坦领土农产品向以色列出口的限制现已在放松。开罗协议为巴勒斯坦领土和以色列之间的农产品，除5种产品（西红柿、茄子、黄瓜、蛋和白鸡肉）以外，提供了自由流动的机会，到1997年以前仍保留配额。

西岸和加沙地带未来经济增长战略仍然是市场准入和发展农产品贸易问题。这将需要提高在区域和全球市场参与竞争的生产率并需要有合适的关税（低的和统一的）以及有效的机构和规章制度框架。

机构框架

巴勒斯坦经济受无效的公共政策构架的制约，包括不合适的税收制及执行能力差、软弱的法规和行政框架。这是制定和执行完善的发展政策的障碍，也是解决巴勒斯坦领土在土地和水管理、农业和乡村发展、贸易和市场销售方面所面临紧迫问题的障碍。此外，在缺少一个有效的财政服务部门特别是中期贷款机构的情况下，私人部门只好绝大部分依靠非正式的贷款来源。的确，对这个部门提供的机构支持是有限的和零碎的。

官方对农业方面的支持和发展的责任落在纳布卢斯、杰里科和加沙以外作业的各农业部门。近年来，这些农业部门的预算大幅度削减，并且所有部门都基本上人员配备不足。此外，未开展支持农业的国内研究计划，推广服务也有限。一些非政府组织已乘此填补空白。尽管他们的努力肯定是起作用的，但他们受到资源短缺的限制。

近东和北非



援助计划

在过去的二十年左右期间，西岸和加沙的农业部门及各种水管理拟议计划已吸引了来自国际捐助社会和非政府组织的可观的支持。

联合国开发计划署通过 8 个分开的项目（大部分涉及对农民的某种培训），对农业提供了支持。最大的项目是与意大利政府合作在加沙地带建设了一个柑桔加工厂，费用约 1200 万美元。对加沙地带的贝特拉希亚合作社已提供了一个蔬菜包装和分级厂的发展援助。在过去 15 年中，在整个西岸和加沙地带已由联合国开发计划署以高度优先事项提供了无数的国内供水项目。

联合国开发计划署还规划将未来援助的重点对准农业，对新创建的农业部提供启动资金和技术咨询，将对上游地区的支持与下游地区干预措施结合起来，特别是直接支持农民以满足他们的紧急需要。

世界银行牵头的对巴勒斯坦领土紧急援助计划确定了 1994 至 1996 年 3 年对巴勒斯坦领土的优先投资和技术援助的领域。总计预算 1200 万美元（其中 41% 专用于加沙地带发展）包括公共投资计划（6 亿美元）、对私人部门的支持（3 亿美元）、启动开支（2.25 亿美元）和技术援助（0.75 亿美元）。

2600 万美元对农业部门的援助计划包括对巴勒斯坦当局的支持，生产格局转换计划、维持必不可少的支持服务以及建设市场基础设施。此外，2500 万美元留作非政府组织和私方的倡导活动，以保持现有的支持服务并促进对农场的投资。预计将一笔 1300 万美元的技术援助费用，用于能力的提高、水、捕鱼和农业统计。

在农业规划和政策分析方面，粮农组织在向巴勒斯坦当局的农业部农业规划及政策司提供制订和支持

近东和北非



性的技术援助。已请求支援制订分析框架工作，支持一些领域的经济政策准则的决定，这些领域如农业价格政策、自然资源管理、贸易政策、农村财政和贷款政策、投入分配、政府和私人部门的作用，以及农业规划、政策分析和统计方面能力的增强。

地区性回顾

II 发达国家地区



中东欧及独联体

中东欧：分区域综述

不断改善的经济趋势和农业形势

1995年，中东欧分区域在市场经济中取得了进一步发展，一些国家的总体经济和农业现代化在告别过渡时期。从国内生产总值的实际增长来看，中东欧³⁰是1995年欧洲经济发展最快的地区（增幅超过5%），超过前一年（4%）的增长。这个平均数中也隐藏着本分区域内的巨大差异，从克罗地亚和前南斯拉夫马其顿共和国的产值下降（国内生产总值降幅各为1.5%和3%）到阿尔巴尼亚和波兰的迅速增长（增幅各为13%和7%）。与上一年相比，稳定政策已取得成效，通货膨胀率大幅度下降（匈牙利除外），进入本分区域的净资本流量增加了两倍（达310亿美元）。在五个小国（包括克罗地亚、捷克共和国和斯洛文尼亚），通货膨胀率降为一位数，在4-9%之间，失业率作为中东欧国家普遍关注的问题，其平均增长速度也有所放慢。的确，在阿尔巴尼亚和波兰等五国，就业率已开始回升。

上述发展趋势为1996年经济的进一步发展创造了光明的前景，但并不是分区域中所有国家都经历了同样良好的经济发展。一些国家仍在遭受高失业率之苦。另外，几乎90%以上的资本都流入了捷克、匈牙利和波兰三国。总之，中欧自由贸易协定³¹中较发达

³⁰ 在分区域综述中，中东欧国家包括下列各国：阿尔巴尼亚、波黑共和国、保加利亚、捷克共和国、克罗地亚、匈牙利、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、前南斯拉夫马其顿共和国和南斯拉夫。

中东欧及独联体



的成员国已形成经济中心，取得 5 - 7 % 的快速经济增长（匈牙利除外，它的增长速度为 2 %）和强有力的机构发展。1995 年罗马尼亚的增长也很快（为 6 %），而保加利亚则较慢（为 3 %）。

这些中东欧国家的经济复苏主要归功于工业的振兴（其次为服务性部门），而农业部门也比上一年有了起色。值得注意的是，1995 年是中东欧国家在过渡时期中农业总产值取得正增长的第一个年头，其中包括两个主要方面：第一，由于 1995 年小麦丰收，该分区域的粮食产量增长 3 % 左右；第二，畜牧生产在整个分区域中制止了滑坡的趋势，在一些国家中，一些畜产品生产开始重新达到原有水平。

该分区域粮食总产量的增长主要归功于波兰和罗马尼亚的好收成，两国粮食产量分别增长 15 % 和 6 %。捷克共和国和斯洛伐克两国的粮食产量也略有增长。这就轻易地抵销了一些国家如匈牙利和保加利亚的粮食减产。畜牧生产情况虽有起色，但各国仍有较大差异。在多数国家，发展最快的是养猪和家禽业，畜禽的数量和产量均呈上升趋势。在匈牙利和波兰，牛的存栏数也在上升，但分区域中大多数国家的奶业则继续呈下降趋势（捷克共和国除外）。

临时数据表明，农业产量的增长部分地依赖于生产率的提高。在波兰，人们在播种面积减少的前提下通过提高大宗谷物的单产来增加谷物总产量。同样在罗马尼亚，单产的提高促使了小麦增产，而玉米总产量的增长主要因为播种面积的扩大。但是，1995 年主要粮食生产国的单产仍落后于改革前的水平，与 1987 - 89 年相比，波兰和匈牙利 1995 年的小麦每公顷单产分别要低 2 % 和 17 %。波兰、保加利亚和匈牙利 1995

³¹ 中欧自由贸易协定成员国包括捷克共和国、匈牙利、波兰、斯洛伐克和斯洛文尼亚。

中东欧及独联体



年的玉米单产也分别比 1987 - 89 年低 10%、25% 和 35%。而在 90 年代中期欧盟同类作物的单产却高得多，玉米单产比中东欧国家平均单产高一倍，小麦单产高 1/3。由于中东欧国家对农业的投入减少，投资削减，1995 年大多数农产品产量不会有重大增加。

在多数情况下，农产品生产者价格的涨幅要低于总体物价涨幅。例如在捷克共和国，1995 年农产品价格上涨 7%，而总物价上涨 9%（上一年二者分别上涨 5% 和 10%）。1995 年，匈牙利农产品生产者价格只上涨 15%，而总体物价却上涨了 28%。国内粮食市场普遍不景气当然是其中的一个原因，但其中更为主要的原因可能是农业生产者所处的不利地位，他们所依赖的新农场机构尚不完善，而且在加工和销售中只起着微不足道的作用。这些状况（波兰除外）使农民在价格制订过程中仍处于不利地位，无法与高度集中的农产品收购和加工企业手中强大的市场控制权相抗衡。

尽管如此，经过过去几年对农产品价格的大幅度不可避免的调整后，一些国家的农产品生产者价格波动较不急剧。虽然农产品生产者面临的贸易条件多数仍对他们不利，但一些国家在经济改革进行到一定程度时已开始呈现良好的趋势。如，1995 年与 1994 年相比，波兰农民的贸易条件指数上升了 4%。显而易见，生产者在价格上所处地位的改善，其部分原因是他们对控制产量的多少有了更多的灵活性。另外，各国政府实行的更加活跃的稳定价格政策（包括各国对不同产品采取最低保护价）也起到了重要作用。

在整个分区域中，国内粮食需求继续萧条，而对畜产品需求的下降则更为明显。与改革前相比，食品

中东欧及独联体



支出占家庭总支出的比例大大上升。1994年，中欧自由贸易协定成员国的上述比例平均为31%（1995年匈牙利的比例又有进一步上升），而欧盟国家仅为22%，保加利亚和罗马尼亚的比例则更高，分别为48%和60%。

一些国家的需求变化特点是，人们对中档价格产品的兴趣进一步减弱，而对廉价产品（主要为非畜产品）的需求则不断上升。同时我们可看到对昂贵的（往往是进口的）加工品的需求也有所上升，但这些产品只占食品总消费的很小一部分。自匈牙利采取一项严厉的稳定政策后，人们的实际收入受到影响，1995年食品零售额下降了约1/5。在捷克、匈牙利等国，1995年食品零售价格的上涨幅度超过了总物价上涨幅度。

1995年，在分区域中两个主要农产品出口国波兰和匈牙利的带动下，各国都在继续扩大农业贸易。波兰和匈牙利的农产品和食品出口分别增加了20%和25%，罗马尼亚成功地减少了农产品贸易逆差，还有一些国家的净出口出现增长。在匈牙利，小麦出口量增长了四倍，同时对一切进口产品征收8%的进口关税，并对本国货币进行大幅度贬值，以鼓励出口。但捷克、波兰和斯洛伐克农产品和食品贸易中仍有逆差。

在1994 - 95年间，整个中东欧分区域的农产品贸易特别是出口似乎又重新恢复以往扩大的趋势。具有生产和出口潜力的国家看来已作好准备，以充分利用世界贸易组织协定给它们带来的机遇。除了世界贸易组织规定的新关税率外，保加利亚、罗马尼亚和斯洛伐克等国都实行了附加关税。在匈牙利和斯洛伐克，这些附加关税只打算在短期内实行。斯洛文尼亚则在1995年世贸组织协定要求调整关税的同时取消了

中东欧及独联体



农产品进口的附加关税。为了维持国内市场稳定，一些国家在国际市场价格快速上涨的情况下实行了限制甚至禁止粮食出口的政策。总之，1995年中东欧分区域中各国对国际农产品和食品贸易的干预并没有减少。

然而这一年突出的发展是区域内部以及中东欧国家与独联体之间的农产品和食品贸易的新的扩大。波兰与其他中欧自由贸易协定成员国间的农产品贸易额（以美元计算）翻了一番以上，主要是因为它从这些国家进口的总额增加了两倍。匈牙利向中欧自由贸易协定成员国的出口额增加了近一半。波兰和匈牙利向独联体国家的出口交货额上升了1/3以上，而且波兰是向该地区的主要出口供货国。1995年这两国向独联体国家出口的农产品和食品总额达15亿美元，比1994年增长了37%。由于1995年重新调整贸易政策，匈牙利农产品出口总量中向东欧国家的出口已略高于向欧盟国家的出口。

以上变化看来已使区域性农产品贸易在整个东欧形成了一个新的平衡，标志着传统区域内部贸易在新的市场经济条件下已开始重新恢复其原有的重要性。预计从1996年开始，新的中欧自由贸易协定农业协定将起到更加积极的作用。

结构改革过程中仍缺乏协调

1995年该分区域的土地私有化，包括国营农场私有化，都取得了新的进展，但斯洛伐克例外（该国的几项政策变化导致国有企业私有化速度放慢，另一项新法律则取消了1993年开始实行的凭证式土地私有化制度）。而目前在多数国家中作为过渡战略中一个关

中东欧及独联体



键的私有化进程似乎已接近尾声，随之出现了各种相差甚远的农场结构，一些大规模私有农场重新在捷克和匈牙利等国占据了重要地位。与农产品生产相关的产前及产后部门其私有化程度也各不相同，那些诱人的食品工业和零售贸易公司领先实行私有化。

然而在多数中东欧国家中，农业部门的结构与农业生产产前及产后企业的结构相去甚远。许多国营或私营公司仍主要集中在产后加工销售部门，这无论对农业生产者和消费者的经济利益来说都有不利影响，而1995年价格关系上出现的变化则似乎加剧了这种不利影响。随着一些国家的经济复苏，农产品生产者价格上涨越来越小，而食品消费价格上涨却快于平均物价上涨（波兰例外），例如在匈牙利，1995年总体物价上涨了28%，农产品生产者价格上涨15%，而食品消费价格上涨29%。因此，（除波兰外）高度集中的产后加工销售企业从最近的价格变化中获益最多。在中东欧国家的相互分离的国内市场中，零售市场中缺乏竞争，国内市场中各个部分互不关联等问题日趋突出。新成立的农业生产者专业组织在争取自己利益时力量单薄，也是造成这种状况的原因之一。

看待这种新式的、在一些国家往往分散的私有化农场结构理应有更大的灵活性，要建立一个能正常运转的土地市场和租赁机制，促进各要素的流转和农业投资活动。1995年中东欧国家在这方面取得的进展十分有限。一些好的苗头，如某些地方出现的越来越多的土地租赁活动也还尚未带来明显的效果，主要困难在于，土地所有权分配迟迟未能完成，地产转让和租赁缺乏完善法律框架，国内新形成的土地市场有各种限制等等。

中东欧及独联体



在匈牙利，尽管通过一些租赁安排在一定程度上解决了农业生产的分散状况，但法律中却没有任何有关租赁或合伙人法律地位的规定。同样在匈牙利，重新恢复的地产五年之内不许买卖，法律还禁止合作社和其他法人单位及个人拥有土地。在阿尔巴尼亚，只有一些特定阶层才有特权优先购买出售的农田，在一些国家，相当一部分新恢复地产的新主人是城市居民（罗马尼亚和保加利亚的比例各为 43 % 和 80 %）。这就证明有必要建立正常运转的土地市场。在极少情况下，银行可接受地产作为担保。

因此土地市场并没有在多大程度上帮助解决农业资金缺少和财政问题。随着私有化和国家银行部门的改革，一些国家开始专门为农业部门设立银行和信贷机构，并已取得进展。波兰、斯洛文尼亚和匈牙利等国还提供贴息贷款（但并不充足）。罗马尼亚向农民提供贴息贷款，条件是他们答应交售农产品。匈牙利扩大了农村合作银行网络，将国家发展资金提供给农村小企业。捷克设立了国家扶持保障基金，极大保证了贴息贷款用于农业。另外还有一个类似的机构负责为中小型食品加工企业提供资金帮助。

尽管取得了以上进展，但至今仍没有任何中东欧国家为农业和相关生产活动建立起一个全面而有效的供资体系。造成这种状况的原因很多，其中包括农业的低利润、低内部积累和债务问题。在这方面起着不利作用的还有宏观经济稳定政策的限制作用和对零售和加工企业有利的外资投向。但令人感到欣慰的是，在那些农业产量和/或出口量增长最快的国家中，农业组织的财务状况在 1995 年已首次出现转机。

自从过渡时期开始，市场销售机构的创建就一直

中东欧及独联体



是人们关注的焦点，在 1994 - 95 年间，一些国家在这方面有了新的重大进展。捷克的一个好例子是创办了 15 家地区性合作社，负责向加工商销售牛奶，从而提高了奶牛饲养者的牛奶售价。在波兰，粮食和猪肉生产中销售渠道的拓宽使农民自己有机会商定价格。匈牙利在 1995 年修订了市场法规，使得各商品委员会（又称产品委员会）有更多的机会参与官方市场政策的制订与执行。在中东欧各国，无论生产者还是消费者都已经初次体会到利用市场销售机构的好处（或缺乏市场销售机构的难处）。因此人们在作出企业决策时有了更多的灵活性，同时也对整个生产过程中的市场情况有了更好的了解。

1995 年农产品市场发展过程中得到的主要教训是，要同时认识到市场进一步透明化和国内国际市场进一步一体化的重要性。阿尔巴尼亚的农场结构较为分散，1994 年它在全国建立了一个简单的免费每周价格信息系统，第二年就被人们一致认为大大促进了农业发展。从另一方面看，缺乏或不利用出口市场信息对某一部门造成的利润损失可能超过国家对该部门生产者提供的一整年补贴。1995 年，在本分区域的主要粮食出口国匈牙利，粮食生产者就曾遇到这种情况。

小规模私营农业的发展

到 90 年代中期为止，在分区域的大多数国家中，由于农业改革的结果，农户或个体私营农业的发展十分不平衡。然而，由于农民的巨大努力，小规模私营农业已成为农业部门中一大经济和社会力量。在多数中东欧国家里，小规模私营农业已在土地与劳动力利用、当地食品供应、商业化生产和农业国内生产总值

中东欧及独联体



等方面占有很大的比重。在斯洛文尼亚和波兰，私营农业在共产主义时期也一直保持了其重要性，1994年，其小规模私营农业占4/5的耕地，农业产量分别占其总产量的80%和89%。在保加利亚和匈牙利，土地占用的比例为40%，农业产量分别占81%和49%。据国内报道，1994-95年间，波兰、保加利亚和匈牙利三国总农业劳动力中各有90%、79%和33%从事小规模农业生产。

经过六年的过渡时期，从事小规模私营农业的农民仍面临资源、经济和组织上的不足。例如，他们有时不得不忍受政治上和社会上对他们的争议。尽管各国国情不同，但分区域各国私营农业面临的主要困难都很类似，包括土地零散（尤其在阿尔巴尼亚、保加利亚和罗马尼亚，一个农场只有1-2公顷土地）、土地立法不够完善、产权不明确、资本和信贷不足、产前产后各环节缺乏联系并存在垄断以及市场信息匮乏。而在农场内，农民还面临着缺乏管理知识、销售技术及小规模可持续生产技术等问题。而且农民互相之间仍缺乏合作的意愿。但私营农民已开始逐步接受新的推广服务，特别是在斯洛文尼亚、波兰和匈牙利。

到90年代中期，农户或个体私营农业的概念在波兰、斯洛文尼亚、罗马尼亚等国看来要比在匈牙利或斯洛伐克更多地被人们所接受。在那些传统上私营农业就占重要地位的国家，如波兰和斯洛文尼亚，这些私营农场及其结构框架的发展显得更为有力和更为充分。但即便是在这些国家中，农民也面临着严重的结构问题，部分原因是农场面积过小，斯洛文尼亚和波兰的平均农场面积仅为8公顷。另外，越来越多的小规模农场是由兼职务农人员经营的，因此在经济上更

中东欧及独联体



加稳定，还有很多农场为自给自足型经营（特别是在阿尔巴尼亚和罗马尼亚）和/或非正式经济型经营。

从根本上看，大多数国家私营农业面临的许多问题都是由于对农户或个体私营农业缺乏清晰而负责的长期政策，尤其是针对青年农民。有时针对小规模农场经营者的政策措施不够连贯（如匈牙利撤销了一些对他们的扶持政策），使得问题变得更为复杂。

过渡时期这方面问题迟迟未能解决也与单个农民之间缺乏真正的合作或合作不够有关，许多农民无法克服心理上的障碍自愿与相关的产前产后企业合作和联合，这对于资源（包括资金、技术、管理还有道义支持）匮乏时期是必不可少的，因为只有这样才能为机构调整铺平道路，使小规模农场能通过调整提高自己的竞争能力。目前，正在兴起的私营农民组织利用自己有限的资源和西欧的丰富经验已经在朝着这个方向作出越来越大的努力。在阿尔巴尼亚、保加利亚和捷克等国，这些组织在安排生产者开展更多的销售合作方面已取得一些成功。为了在这些活动中加强国际协调，1995年由一些小农协会成立了中欧农民理事会。

为小规模农业经营制订政策，一个迫在眉睫的任务是人力资源的开发，即对成人进行有利环境的现代技术和商务培训。西欧的经验表明，长期性解决方法是建立全国性青年农民职业培训制度，使他们掌握必要的技能管理自己的家庭农场。应特别注重设立青年农民协会。

农业政策不断向欧盟政策模式靠拢

多数中东欧国家已宣布它们的目标是加入欧盟

中东欧及独联体



(到 1996 年 1 月为止 5 个中东欧国家已表示了这样的意愿)，这已在 1995 年各国调整农业和贸易政策过程中充分表现出来。即使是它们中间的世界贸易组织成员国也是如此，因为它们正处于执行乌拉圭回合谈判农业协定的第一阶段。实际上它们中有一些国家已增加了关税保护。在匈牙利、波兰和罗马尼亚，国家对农业生产者和国内市场的扶持似乎已稳定，但用于这方面有限的预算拨款却无法得到实际增长。由于政策的优先重点不同，捷克 1995 年减少了用于农业市场调控的预算。总之，总的趋势是中东欧那些较发达国家已开始调整自己的农业政策、政策机构和机制，使之进一步向欧盟模式靠拢。

决策者希望既能做到以市场为导向又能把对国内市场的保护控制在最低程度，同时又必须使两组主要的农业政策机制——市场调控和结构政策在符合统一目标和具有互补性方面变得更加明显。这两组政策必须同步实行，保持一致。尽可能少的市场保护必须是临时性的、有针对性和可预见性的，这样才能保证一旦结构调整措施开始发挥作用，这些过渡性市场保护措施就尽快终止。而结构调整措施的目的正是在未来减少继续实行市场保护的必要。

1995 年本分区域内政策工作的一个特点是各国继续对农产品市场实行政府干预。除了进一步调整发展市场、加强信贷、鼓励出口和进口保护等政策外，一些国家还出现了限制和禁止出口的政策。克罗地亚的价格政策中实行最低保护价，以保护主要农产品的生产者价格。1995 年它通过关税和特别征税保护了国内农产品价格，并对一切进口征收 1% 的附加税。捷克用于市场调控的政府开支减少了一半以上，并在 1995

中东欧及独联体



年开始实行许可证制度（尤其针对出口）。罗马尼亚增加了对农业投入的补贴，并对小麦和牛奶普遍实行最低保护价。国家还控制牛奶及面包的市场销售价格。1995年相应的贸易政策的特点是实行高度的针对进口的保护性措施，大幅度提高了小麦和奶制品的关税。1995年匈牙利将更多的农产品列入其三阶段市场调控制度的直接控制之下，包括小麦、玉米、牛奶、猪肉和牛肉。1995年出口补贴占总农业支持开支50%左右。

同年，捷克和匈牙利对粮食出口实行许可证制度，后者还在年末完全禁止粮食出口以保证国内市场稳定。

而同时，1995年中欧自由贸易协定下又达成了几项协议，目的是从1996年起消除现有的一些贸易障碍。决策者对永久性市场保护措施所造成的长期破坏的认识进展迟缓。要弄清用于价格保障和出口补贴的有限预算资金是否合理使用，就看它是否有助于某一部 门实施结构调整措施，提高效益。同样，只有在实施进口保护性措施的同时作出努力来提高受保护部门及其产品在国际市场的竞争能力，这样的措施才是合理的。从长远来看，保护主义会削弱竞争能力而不是增强竞争能力，因为它打击了受保护部门的出口生产积极性，提高了食品价格，造成资源的不合理配置。

中东欧分区域作为整体与欧盟间的农产品贸易逆差以及这些国家国内食品零售市场的发展都迫切地表明有必要制订具体政策来提高中东欧国家农业生产的国际竞争能力。这是中东欧国家下个世纪初能否成功地打入扩大的欧盟市场的一个主要前提。

中东欧及独联体



提高中东欧国家农业生产部门竞争能力的必要性

到 90 年代中期，一些中东欧国家已成功地将农产品出口转向了西欧市场。这被看成是在调整的过程中又朝前迈出了必要和积极的一步，有利于与国际市场接轨。然而这种新的贸易导向使得东欧的农业部门更加受总体贸易趋势和西欧市场具体要求的牵制，这也为中东欧国家的国际竞争能力带来了特殊的挑战。

该分区域的主要出口国一直在尽力利用从前在农产品出口上的比较优势，但它们似乎没有意识到在过去几十年里，欧洲农产品生产和贸易中比较优势的含义和内容已经出现了巨大变化。过去，农产品生产及贸易主要与自然条件（地理、气候、土壤等）和国内生产传统有关。到了 90 年代，农业部门的比较优势已变成与知识和技术有关的竞争能力问题，它与现代生产技术和知识（包括整个食品生产过程中高水平的技术、生态、管理和销售技能）的采用有更加密切的关系，而与自然条件的关联则较少。

正因为如此，一些农业生产物质条件较不好的西欧国家反而比自然条件较优越并有悠久农业生产和贸易历史的中东欧国家获得更高的产量和更强的市场竞争力。近年，东欧国家多次不能充分使用欧盟的进口配额就是一个例子。中东欧国家由于多年来缺少对农业的投资特别是缺少高科技投资，其农业的竞争力与西方国家相比已处于劣势。有两个事实证明了一点，一是中东欧国家的出口中未加工产品占越来越高的比例，二是西方增值农产品在中东欧国家的国内市场中所占比例不断提高。1994 - 95 年，中东欧国家向欧盟出口的农产品中，粮食、牲畜、肉类、水果及蔬菜占一半以上。例如在匈牙利，1995 年这类产品占

中东欧及独联体



农产品总出口的 67%，而国内市场增值农产品中进口产品占 72%，这几个比例数据就充分证明了中东欧国家农产品贸易中的结构劣势。

为了提高（国内和国际市场中的）竞争能力，分区域各国的农业部门必须首先努力提高生产质量，而不能一味追求产量。就产品和服务的质量要求来看，扩大后的欧盟市场注定是充满竞争的。另外，欧洲市场对产品和食品质量的理解也正在出现变化，特别是人们已越来越多地在质量的概念中加入消费者健康和可持续性考虑（例如对健康营养、化学残留、畜牧生产中道德问题、有机生产和环境保护的种种关注）。

分区域中一个至关重要的问题是人力资源的开发，因为它与竞争能力中的质量问题紧密关联。中东欧国家如想达到欧盟那样的劳动力生产水平，就必须大量减少农业劳动力人数，留下来在一个多样化的农场结构中继续从事农业的劳动力需要接受大量的再培训，掌握可持续生产、农场管理、销售和一般商务等方面的技能。这就需要有关的国家和国际机构进行合作，落实具体的培训计划。

过渡期结束后农业发展的一个特点是，在一些国家里至少在短期到中期内存在着大量的大规模农场（如在匈牙利，有 2000 多家农场平均拥有 1100 - 1700 公顷的土地）。这就提出了一个特殊的挑战，即如何在市场经济的条件下开发和改善适用于大型农场企业的管理体制。同时，这类大型农场能否长期存在下去依然是一个没有答案的问题，取决于各个农业分部门的具体技术性质。

显而易见，中东欧国家农业部门国际竞争力的提高取决于新的投资。鉴于这些国家仍处于过渡时期，

中东欧及独联体



资源十分缺乏，因此本分区域各国农业发展中应将投资重点放在提高产品质量和大力开发人力资源上，而不是追求快速的产量增长和扩大出口。

中东欧及独联体



独联体：分区域综述

经济状况与政策

二十世纪 90 年代初过渡时期开始以来，大多数独联体国家³²都出现了实际国内生产总值负增长。1991 年至 1994 年期间，年平均下降率一直在 10% 以上。1995 年下降速度开始放慢，加权平均国内生产总值实际下降了 5%。根据欧洲复兴开发银行预测，1996 年将是分区域整体实现增长的第一年。俄罗斯联邦、格鲁吉亚、哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦都将实现自 1990 年以来第一次实际产量增长，而亚美尼亚与摩尔多瓦共和国则在 1995 年就已实现了增长。但在一些国家，包括白俄罗斯和乌克兰，产量将会进一步减少（虽然减产速度要比近年来低得多）。1995 年所有独联体国家实际国内生产总值仅为 1989 年水平的 53%，预测的 1996 年经济复苏也不过把该百分率提高到 54%。但是必须强调的是官方数字夸大了实际减产，因为数字没有包括在独联体国家中大量存在的非正规部门的经济增长。

在宏观经济稳定方面取得的进步要比实现产量回升具有更重要的意义。1992 年，分区域所有 12 个国家注册消费品物价膨胀率都达到 4 位数字的水平，而到 1994 年达到此水平的国家缩减到七个，1995 年再减至两个国家（塔吉克斯坦和土库曼斯坦）。但是白俄罗斯、俄罗斯联邦、乌克兰和乌兹别克斯坦通货膨胀率仍旧高于 100%。1996 年预测表明将会在这一方面进一步取得成绩，因为除了塔吉克斯坦和土库曼斯坦以外，所有其他国家的通货膨胀率都将被控制在 100% 以内。在降低通货膨胀中起关键作用的是由国际货币基金组织认同的紧缩财政和货币的政策。与严重经济衰退相关的大量财政赤字已通过节减经费开支而减少，并且此项措施部分涉及改革进程（削减企业与消

³² 独联体包括除波罗的海国家之外的所有前苏联国家，即：亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰和乌兹别克斯坦。

中东欧及独联体



费者补贴)。另外，物价放开政策只是在过渡初期实行，其造成通货膨胀的影响正在逐步减少。

价格放开是独联体各国在改革过程中取得最一致的和重大进展的领域，虽然一般情况下，还保持对能源及公用事业价格的控制，但实际上所有国家都放开了绝大部分物价，并且已经逐步停止大量的非市场价格的国家订购。而过渡时期中其他领域的进展则不甚一致。1995年中期，私营部门在国内生产总值中所占的比例分别为：白俄罗斯、塔吉克斯坦和土库曼斯坦占15%、俄罗斯联邦占55%、亚美尼亚（45%）、吉尔吉斯斯坦和乌克兰（35%）、格鲁吉亚和乌兹别克斯坦（30%）以及阿塞拜疆和哈萨克斯坦（25%）则居于两个极端之间，俄罗斯联邦和吉尔吉斯斯坦开展广泛的小型企业私有化，并且在其他大多数国家，大批小型企业已私有化，两大中型企业私有化总体上较为缓慢。几乎所有国家都已经在一定程度上放开了贸易、汇率制度和利率，但是在银行改革的其他方面、在非银行财政机构发展方面、在竞争政策方面以及建立一套适当的投资法律法规方面则进展缓慢。

最新进展包括：乌克兰在发放凭证的基础上，实施政府的大规模私有化计划；俄罗斯联邦和吉尔吉斯斯坦在政府私有化方面取得新进展；俄罗斯联邦、乌兹别克斯坦和乌克兰在能源价格方面进一步提高成本回收水平。到目前为止，独联体国家间按1994年协议建立的自由贸易区在建立俄罗斯联邦、白俄罗斯和哈萨克斯坦关税同盟方面，进展甚微。

最新农业状况

自过渡初期以来，农业减产已对分区域产生影响，并持续至1994年和1995年。农业部门受到来自各方面的冲击：原扶持政策不再实行；实际收入降低

中东欧及独联体



带来需求降低；农场调整过程以及企业私有化进程带来的困难；前苏联各个共和国之间混乱的贸易状况。1994年，据官方统计，只有亚美尼亚和土库曼斯坦农业产量没有再次降低。1995年仅有两个国家实现增产——亚美尼亚和摩尔多瓦。俄罗斯联邦的农业国内生产总值在1991至1995年间一直呈下降趋势，尽管下降速度大体上比其他经济领域的下降速度要慢些。

至于主要粮食生产国³³的农业发展趋势，1993-95年间，由于单产降低，另外在一定程度上也由于面积减少，俄罗斯联邦谷物和小麦总产量都呈下降趋势。在哈萨克斯坦也有类似的趋势，而且还更为明显；而乌克兰的农业产量在经历了1994年急剧下降后于1995年已回升。假如生长条件正常的话，预计这3个国家1996年产量都将超过1995年的水平。另外，主要因为单产提高，哈萨克斯坦和俄罗斯联邦都有显著的产量回升。1991-95年，这3个国家畜牧业总体水平实际上连续下降。1991-95年，猪、绵羊和山羊以及禽类存栏累积减少21%至45%，而牛，特别是母牛的存栏累积减少则较缓。这些趋势由于生产率下降而进一步恶化，其结果导致产量累积下降，降幅大体为：奶20-30%、蛋30-55%、肉40%。

畜牧业产生严重危机是所有独联体国家过渡时期的共同特点。与种植业相比，畜牧业在过去更多地得益于国家扶持，因此取消生产者与消费者补贴产生了严重影响。另外，收入的变化给需求带来了消极影响。在4个主要粮食生产国中，1995年人均粮食消费量与1990年水平相比，总体上看，畜产品少1/3，糖降低49-60%，相反，谷物与马铃薯大体上接近甚至高于1990年水平。

根据经济合作与发展组织³⁴报告，继前苏联各共和国之间形成贸易下降总格局之后，1995年独联体国

³³ 指俄罗斯联邦、哈萨克斯坦、乌克兰和白俄罗斯。

³⁴ OECD, 1996, 《1994年和1995年中东欧国家、有关的前苏联新独立国家、蒙古和中国的农业政策、市场和贸易》，巴黎。

中东欧及独联体



家间总的农产品贸易继续呈下滑趋势。通过双边协议³⁵仍然能够开展大部分官方贸易。尽管在协议中以及执行协议中贸易量不断减少，而个体、非官方贸易以及各个省份之间直接粮食供应协议的重要性不断增加。

俄罗斯联邦施加政治压力限制进口量，因为人们对粮食进口量不断增加表示关注。1995年，食品以及经过加工的粮食成品大约占总进口量的1/3。这样就导致了食品进口税的增长，绝大多数食品种类的关税都达到了30%的高度。

农场结构调整

独联体现行的农场结构是原土地占有权制度（实际上该制度中不存在私有财产）历史演变的结果，也是改革一个进程。其结果，在大多数情况下，改革的中心任务是把官方的农场所有权分配给农场职工，而并非把土地归还给原来的主人。俄罗斯联邦农场结构调整初步进程主要分为两个阶段：1990年对国有和集体未充分开发利用的土地进行分配，所有权为终身有效并可以继承；1991年把国有和集体农场中的农业与非农资产所有权分配给农场职工。大型农场改组为联合股份农场或集体企业，这样的资产称为股份，职工也可抽出其股份独立耕作，租借或出售给其他农民。

整个分区域在农场机构调整方面采用了多种方式。亚美尼亚进行了一种综合土地改革计划，根据家庭人口的多少分配土地，其结果形成了极小块土地的农业所有权和耕作模式，而塔吉克斯坦到目前为止尚未采取任何改革措施。俄罗斯联邦的方式为大多数国家所采用，但白俄罗斯最高苏维埃1993年取消了1991年改革法；而哈萨克斯坦则把改革限于国有农场。

目前，独联体主要粮食生产国中存在着4种农场类型：大型农场，大多数是分布在俄罗斯联邦和乌克兰

³⁵ 虽然处于过渡期出口限制开始阶段，但是贸易量下降是与贸易活动总体呈下降趋势相关。另外，人们对卢布失去信心，以及卢布支付机制恶化也对此产生影响。后两个因素还导致建立一个广泛的双边贸易协议网络，进行政府间、企业间易货贸易。见世界银行，1992，《前苏联各国贸易与支付协定》，转变过程中各种经济研究，第二号论文，华盛顿特区。

中东欧及独联体



兰的改组的农场，1995年这些农场在4个国家中占土地总面积的88 - 96%；个体农场，这是对未来充分开发利用的土地进行分配的，或从大型农场撤出股份自建的农场，大约占土地总面积的1 - 5%；城镇居民拥有的园地也逐渐用以生产粮食；小块农户自留地，这是在苏维埃体制下大型农场所有职工与雇员有权拥有的土地，白俄罗斯和乌克兰约占10%，而在哈萨克斯坦和俄罗斯联邦所占比例则小得多。小块农户自留地的产量所占份额大得多，并在4个国家中呈持续上升趋势，主要表现在1995年的马铃薯、水果和蔬菜总产量方面，而主要畜产品产量约占总量的30 - 70%。这部分原因是越来越多地采用实物支付方式，或是通过非官方途径从大型农场转出的结果。小块农户自留地虽然是私有的，但与大型农场组织却也有着紧密联系。农民依赖大型农场农资投入和支持服务。小块农户自留地不断增长的重要性可以部分地解释为大型农场向自给自足生产转变。

农业制度旨在维持大型企业（虽然经改革过），而不是发展个体中型农场。其中有若干因素影响此定向的形成。例如，法律方面的障碍起了很重要的作用。在俄罗斯联邦、乌克兰和哈萨克斯坦，土地股份依旧未能与实际地块联系起来。而在整个独联体，有关自由撤股以及土地买卖的法律条款具有极大的争端，并且在许多国家都没有明确规定。总的来说，法律框架为耕作者提供了土地使用以及土地继承方面的保障，但是对于私有财产的最主要特点——可转让权，却限于一定程度内。至于撤股的规定，有些已经开始试行一种方法，即只有征得全体股东一致同意后，方可撤股。

但是，以大型农场为基础的农场结构之所以能够长久存在，也有其经济原因。造成私营农业信贷市场

中东欧及独联体



匮乏的部分原因是个体土地所有权的定义不完善，这就造成了农民建立个体农场时受到资本短缺的制约。缺少私营和/或公立部门提供农业技术支持服务也是原因之一，而这一部分传统上由大型农场负责提供，这就进一步挫伤个体农耕的积极性。倒退的和不稳定的经济环境使个体农耕充满风险。另外，大型农场传统上实施一系列社会服务，如医疗和学校教育，因此农民可以作出选择，不撤出其土地股份从而避免失去享受这些福利待遇的风险。

悬而未决、众说纷纭的土地所有权问题到底达到什么程度，最近在俄罗斯联邦和乌克兰（以及白俄罗斯和摩尔多瓦）随着立法方面取得的进展而有所揭示。虽然在1993年12月通过的新的《俄罗斯宪法》中，从法规上取消了对买卖农用耕地的限制，一部新的、旨在加强土地交易自由化的《民法》也于1994年得以通过，但是目前还没有制定出一个完整的法律框架来具体落实理论上的土地买卖权利。只有按新的《俄罗斯联邦土地法》的认可之后，民法才能生效。自1994年就开始讨论《土地法》草案，国家杜马通过了土地法1996年方案，但被叶利钦总统否决。这个方案的土地法会给土地交易带来严重限制。与此同时，许多省政府开始建立并采用自己的法规。虽然1995年《总统法令》按照新《民法》的非限制性方针制定了一些临时规则，但看起来并不能支配地方性法规。乌克兰的一项法律草案规定，大型农场土地股份的分配工作应在1995年完成，另外还取消了对出租和买卖土地的限制。但是此项草案却在1995年11月被最高苏维埃（议会）否决。³⁶

产前产后部门

自过渡期开始以来，农业生产者与投入供应者之

³⁶ 见 OECD，见前引书，第221页脚注34；1996年欧洲农业，《东欧》，伦敦。

中东欧及独联体



间的贸易关系急剧恶化，造成农用物资使用、销售和产量的显著下降。1991至1995年期间，哈萨克斯坦的拖拉机产量下降18%，而俄罗斯联邦和乌克兰则下降8-9%。矿物质肥料和配合饲料的产量总体下降并不十分明显。1994至1995年期间，三个国家的机械产量都有所下降，而哈萨克斯坦和俄罗斯联邦的矿物质肥料的产量已回升。

在俄罗斯联邦，农民要求国家重新控制农资价格，却遭到政府拒绝。可是在1994年，政府制定了一项机械租用计划——实际上是一种分期偿还计划，目的是扶持农机生产者和农民。1995年，农场得到的大部分农用物资都是通过此项计划实现的。分配计划由联邦农业部、地方权力机构和一个前政府机构改组的一个合股公司制定，这是对农民的唯一一个分配机构。农民可以付现款或向国家交粮的方式偿还。这样一来，1995年农用物资供应方式与过渡期前采用的方式有着许多相似之处，包括物资供应与国家收购之间的联系。在乌克兰，国家依旧采用分发农用物资的方式作为对1995年粮食收购的提前支付。事实上，在大多数独联体国家中，国家农资供应与国家收购之间一直保持联系。不断涌现出来的其他方式仍然以农资换粮食为基础，与（乌克兰和俄罗斯联邦）国际农贸公司或与当地机械出租站进行易货贸易。

在农产品加工领域，独联体国家都已继承了一套以地方垄断为特点的体制。因为在中央计划体制下，每一地区只有一至两个加工厂家，因此交通基础设施也相应建立。这种垄断受其他因素影响而加强。以俄罗斯联邦为例，法律限制农产品流动以保障当地粮食收购。另外，交通基础设施状况不良以及犯罪行为造成的交通不安全也是产生影响的因素。这样就给食品加工企业私有化带来了一个有争议的问题：农民要求

中东欧及独联体



拥有私营企业的部分管理权，但是这个要求却在俄罗斯以及乌克兰私有化计划中受挫。原因在于农场没有资金与其他投标人竞争。在俄罗斯联邦，人们抱怨食品加工业的私有化，从而使得叶利钦总统于1994年颁布一项法令，责成国有资产管理委员会对私有化问题重新审查。乌克兰议会于1995年制定一项法律，规定农产品加工企业应当改组成为开放的联合股份公司，并把51%的股份无偿提供给原料供应者。如果不遵守此项法规就意味着回到国有状态。这项法律被总统否决，1996年稍作修改后再次提出，却又一次被否决。

国家收购

在整个独联体，由国家传统收购部门购买农产品（包括付给工人代替工资的实物以及用来交换农用物资的农产品），由于私营销售渠道的增加，其比例在近年有所下降。不通过国家渠道销售的农产品比例因国家不同而差别很大：在改革力度相对较大的国家或因内乱造成中央管理能力减弱的国家（格鲁吉亚和塔吉克斯坦）其比例最高；而在中央控制程度仍然高的国家，其比例最低。国家主要收购那些需要工业加工或特别储藏设备的大批产品，因为国家对这些产后部门尚需较大程度的控制，而对那些能够直接上市销售的产品所产生的作用却十分有限。³⁷

在哈萨克斯坦、俄罗斯联邦和乌克兰1991至1995年期间国家收购的粮食、蔬菜、马铃薯和畜产品数量占总产量的比例急剧下降。1995年，在四个主要粮食生产国中，国家收购了几乎全部的纤维亚麻，乌克兰和白俄罗斯由国家收购了很大一部分甜菜，而另一方面，在马铃薯和蔬菜总量中，收购量所占比例甚小。1995年国家收购粮在官方报告总产量中所占比例分别为：白俄罗斯，仍为30%左右；俄罗斯联邦17%；

³⁷ FAO, 1995, 《独联体1995年粮食作物产量初步评估及1995/96谷物进口需求量》, 罗马, 粮农组织。

中东欧及独联体



乌克兰 15%；哈萨克斯坦 8%。至于畜牧产品，在俄罗斯联邦，国家收购部分仍占总产量的 35 - 54%；而在乌克兰，特别是在哈萨克斯坦，其比例较低。

国家收购作用的降低是由若干因素引起的。由于收购部门缺少资金导致收购价格偏低以及长时间拖欠贷款是造成农民不愿把产品卖给国家部门的根本原因。其结果，绝大多数国家收购部门无法完成收购任务。1995年，这种情况在俄罗斯联邦和乌克兰两国均有发生。因此，这两个国家都颁布了总统法令，取消了除粮食以外所有农产品的收购制度。

补贴、价格和信用政策

在前苏联，国家对农业的扶持主要建立在价格和补贴机制以及信用政策基础上。收购价格由基本价格和额外补贴构成，而额外补贴是以产品数量、质量和农场的财务需求为基础。能力薄弱的国有、集体农场受到价格补贴而改善其财务状况。对各农场实行不同的价格补贴是 80 年代最重要的一种农业补贴。国家对农用物资进行补贴，并对消费者予以补贴（通常补贴给加工企业者），使得消费品价格一直很低。国家通过政府的银行系统把贷款分配给国有企业。优惠利率和定期免除贷款的作法有效地把收入转给国家有关的团体和企业，而由国家分配的信贷则广泛地用于保护那些效率低、成本很高的生产厂家。在 70 和 80 年代，由于国有、集体农场的债务快速累积，所以重订偿债期限和免除债务就成了家常便饭。

在过渡时期，大部分生产者和消费者补贴都受削减，甚至被取消。农民则面临由于需求量低而造成的生产成本不断增加、产出价格却低落局面。在过渡初期，国家对农资供应行业实行垄断并对基本食品价格实行普遍控制，这就进一步加剧了价格——成本造

中东欧及独联体



成的压力。

在俄罗斯联邦、哈萨克斯坦和乌克兰，政府试图引进新的农业扶持机制。政府的这一构想为成立专门机构提供了基础保证，专门机构的职能是以提供合同价格方式来确保扶持生产者。但是，俄罗斯联邦食品公司和哈萨克商品信用公司受国家委托进行收购工作，这一点与西方同类公司相比，有着根本性不同。另外，生产信贷一般与确保交付农产品联系在一起。

在农业危机持续发展的情况下，原有的信贷扶持机制并没有被完全摒弃。1995年俄罗斯联邦采用了农业食品部门重订偿债期限和债务注销行动。债务注销总金额比同年预算中列出的所有农业扶持资金还要多。乌克兰对主要农业补贴所采取的形式是利率和非强制性偿还条件。但是，农业部门却受到收购价格低、付款延迟以及严重通货膨胀和进口限制的综合压力，而这些负担实际上抵消了对农业的补贴。

私营农业信贷市场的发展可以减轻农业部门对国家信贷的依赖，减少对国家预算的需求量。这是独联体国家中很重要却又一直未得到解决的问题。由于累积负债和总体经济水平下降以及国际资助不足，在整个经济领域中都实行信贷供应配给。在农业领域中，不完善的土地私有财产权定义妨碍了土地市场的发展，也阻碍了农村信贷市场的发展，因为农村信贷市场是在以土地使用为担保建立起来的。另外，在金融机构改革中还存在着一些复杂问题，例如，前苏联遗留下的银行系统为：在农村通过储蓄银行进行存款动员活动，而信贷给农业部门则通过农业发展银行。在实际工作中这二者被分隔开，人们存款的利率很低而且固定不变。这样一来，银行系统就没能在农村发挥其重新配置财政资源的作用。

中东欧及独联体



白俄罗斯和摩尔多瓦共和国的农业与经济改革

摩尔多瓦共和国和白俄罗斯是从苏维埃社会主义共和国联盟（苏联）解体分出来的新国家，均成立于1991年。摩尔多瓦进行的经济改革虽然动乱重重，但是总体上却比白俄罗斯的改革更为坚决果断。摩尔多瓦继续受到国际融资机构（国际货币基金组织、世界银行和欧洲复兴开发银行）的支持，而上述机构却在1996年初就中止了对白俄罗斯的贷款分配。这两个国家都面临着苏联卢布失去作用以及与俄罗斯原有的计划关系消失的处境，另外还面临着俄罗斯联邦和其他共和国原材料价格大幅度上升带来的冲击。

宏观经济环境

在前苏联的那些国家中，摩尔多瓦较早地实施了经济稳定计划。1995年其国内生产总值仅相当于1990年的40%，但是在同一年却第一次实现了适度增长（据欧洲复兴开发银行报告增幅为2%）。农业生产也实现了增长，增幅为5%。自1994年中期以来，摩尔多瓦每月的通货膨胀率都一直维持在较低的一位数水平上，而1995年是独联体的最低水平。1993年11月确立国家货币为列伊，并于1995年7月成为经常帐户往来可兑换的货币。但是货币供应量极为紧张，于是易货贸易就变得非常盛行，这种经济被称为“失去货币资格”的经济。

白俄罗斯是前苏联最后一批实行改革、实施经济稳定计划的国家之一，也是独联体通货膨胀率最高的国家之一。直到1994年10月，白俄罗斯才确立白俄罗斯卢布为其唯一货币。延缓实施改革也延缓了白俄罗斯经济收缩期的到来。但是1994年其实际国内生产总值下降了20%，1995年则下降了14%。白俄罗斯实现经济正增长的前景更为遥远，其前途远远不如摩尔多瓦。

到1995年12月为止，白俄罗斯物价比上年增加

中东欧及独联体



8.1 倍，而独联体平均数为 3.5 倍。1995 年底和 1996 年初，官方报告中的月通货膨胀率低，但是国际经济机构对其测量方法却提出质疑，这些机构同时还认为白俄罗斯实行的是一种不可持续性的财政政策，因为它采取临时冻结和累积欠款的办法填补财政收入的亏空。大多数中央银行信贷继续接受政府的指导并受到补贴，这就造成了人们期待信贷援助能够连续不断，长久存在下去的原因。

国际货币基金组织于 1995 年 9 月停止给白俄罗斯提供信贷，其原因在于白俄罗斯中央银行不但重新实施外汇管制，而且还不愿让卢布贬值（白俄罗斯一直实行“锚定钉住汇率”），另外还极不情愿为农业拨出过多信贷资金。1996 年初，世界银行因白俄罗斯私有化进展缓慢而中止支付其 3700 万美元的贷款。

紧缩政策给人们带来的影响

在摩尔多瓦和白俄罗斯，紧缩政策的实施给人们带来了深重的苦难。正如其他处于过渡期国家的经济一样，摩尔多瓦和白俄罗斯两国失业率的官方数字都低，但是官方统计数字可能对实际失业情况估计不足。在摩尔多瓦，1995 年失业率的官方数字仅为 2%，而利用更广泛的尺度进行的调查结果所确定的数字为 11%（不包括特兰斯德尼斯特利亚），对于工作的人们来讲，拖欠工资则是常遇到的问题，表明消费量平均下降幅度（下面将谈到）的统计数字，并没有反映出贫困人口消费量的较大下降幅度，而且官方确认的这部分贫困人口数字还在不断增长。

前苏联农业补贴与摩尔多瓦和白俄罗斯的经济专一性及前苏联内的贸易

对白俄罗斯和摩尔多瓦因前苏联解体所作的调整需按农业生产与消费补贴（这是苏联各共和国之间贸易活动的特点）这一复杂格局来审议。这些补贴源于

插文 12 白俄罗斯

白俄罗斯面积为 28 万平方公里，在前苏联 15 个共和国中位居第六。

白俄罗斯总人口 1000 万，大约 80% 为白俄罗斯族，其余大多数为俄罗斯族或乌克兰族。80% 以上的人口都能流利地讲俄语。除了第二次世界大战后从波兰兼并过来的西部地区之外，农业集体化运动在 30 年代初期就完成了。在 15 个苏维埃共和国中，白俄罗斯曾是人均社会生产总值最高的国家之一，并且一直是最积极寻求与俄罗斯联邦实现经济一体化的国家。1996 年 5 月，白俄罗斯批准一项协议，与俄罗斯联邦建立一个新的经济和政治联盟，即主权共和国共同体。

除泥炭和钾碱之外，白俄罗斯没有多少自然资源。但其地理位置却极具战略性，通过铁路、公路和管道线把俄罗斯联邦同中欧和西欧连接起来。该国人口的 1/3 在农村，2/3 在城镇。国家工业对原材料和半成品进口

依赖性很强，90% 的能源需从俄罗斯联邦进口。

解体之前的前苏联，农业占国家社会生产总值的 21%，而苏联整体平均数为 16%，直接从事农业的劳动力约占总数的 30%。

白俄罗斯冬季比较短，而夏季则较长，湿润而且凉爽。在东北部营养生长期为 175 天，西南部为 205 天。年平均降雨量北方为 700 毫米，南方为 500 毫米。3/4 国土为农业用地，其中 2/3 为可耕地。其余土地一半是草地，另一半是牧场。

历史上，白俄罗斯专门从事亚麻和马铃薯生产。虽然白俄罗斯的饲料转化率比西欧国家低，但是在前苏联各国中却以奶牛和生猪生产能力较高而著称。大多数粮食作物为春季作物，另外还有少量冬小麦和玉米。黑麦特别适宜在白俄罗斯生长。饲料作物，包括青贮玉米，占播种面积的比例相对较高（40%），但是这个数字却在逐渐减少。

插文 13

摩尔多瓦共和国

摩尔多瓦面积为 3.37 万平方公里，在前苏联共和国中倒数第二，可是其 400 万居民使之成为人口密度最大的国家。摩尔多瓦与西边邻国罗马尼亚拥有相同的文化和语言，大约 65% 的人口为罗马尼亚人，其中一半的人不能流利地讲俄语。1/4 的人口是斯拉夫人，主要集中在首都基希讷乌（原名为基什尼奥夫）和特兰西德尼斯特利亚。特兰西德尼斯特利亚间于乌克兰和德涅斯特河的小片土地，约占摩尔多瓦总面积的 1/4。自 1992 年以来，特兰西德尼斯特利亚一直寻求脱离摩尔多瓦，但均未成功。作为比萨拉比亚的一部分，今天的摩尔多瓦从 1812 年到 1918 年属于俄罗斯帝国，而在第二次世界大战后被苏联兼并之前，（除特兰西德尼斯特利亚外）则一直是独立国家或是罗马尼亚的一部分。农业集体化运动直到 1950 年才完成，所以许多人对摩尔多瓦过去的农业特色——小块自留地依旧记忆犹新。

土质大部分为富含黑钙土和栗色土的土壤。该国年均降雨量因地方而异，北部为 550 毫米，南部为 375

毫米，且常发生干旱。在 210 万公顷可耕地中，10 万公顷为水浇地，各种条件适合多种生产期长的作物，约有 1/5 的可耕地为固定的果园和葡萄园——摩尔多瓦最有名的特产为水果，包括鲜食葡萄和酿酒用葡萄。3/4 的可耕地种粮食作物，冬小麦和玉米播种面积相同，豆类作物和冬大麦播种面积各约占 10%。其他农作物有甜菜、向日葵和烟草。摩尔多瓦只有 12% 的农业用地为草地或牧场。其北部地区有些乳产品创前苏联最高的产量。在摩尔多瓦各地，生猪生产非常重要，而绵羊生产，特别在南部，也同样重要。

在前苏联的欧洲各共和国中，摩尔多瓦人均社会生产总值最低。包括在私有土地上工作的劳动力在内，47% 的人口直接从事农业生产，为苏联欧洲各共和国中最高比例。农业在社会生产总值中所占比例为前苏联最高（27%，平均数字为 16%）。国家工业一半从事畜产品、蔬菜、水果和酒类加工业。在能源资源方面，摩尔多瓦过去是、现在也是完全依赖于俄罗斯联邦。

中东欧及独联体



莫斯科，并于1992年被大量取消。从前苏联总体看，农业补贴在80年代末预算中大约占国内生产总值的10%。没有准确的方法来衡量摩尔多瓦和白俄罗斯在苏维埃时代的农业补贴受益程度。但是给予白俄罗斯的补贴看来高于摩尔多瓦。其原因一方面是由于白俄罗斯的生产资本密集程度较高，另一方面是由于白俄罗斯的生产专业性较强，主要从事高补贴的畜牧生产。摩尔多瓦的农业的资本密集程度较低，其出口更多集中在无补贴的园艺产品、糖和油料作物种子。

白俄罗斯和摩尔多瓦作为补贴畜牧产品的纯出口国和补贴粮食的纯进口国，都加入了苏联各共和国间粮食与畜牧产品贸易联合体。1986至1990年期间，白俄罗斯进口量占其年均粮食消费量的1/3，总数超过1000万吨，其中220万吨是用由莫斯科中央拨的外汇购买进口的外国粮食。摩尔多瓦依靠从其他前苏联共和国进口粮食，进口量大约占其粮食消费量的20%。1990年，白俄罗斯向前苏联其他共和国出口肉、奶和蛋，出口量分别为其总产量的19%、25%和4%，而摩尔多瓦的出口量则分别为25%、8%和16%。

畜产品以国家控制零售价行销，其消费受莫斯科高额补贴。例如：据物价专家计算，1989年牛肉平均预算补贴大约为250%；牛奶100%（这就是说，前苏联各地的牛肉零售价格都差不多一致，是苏联国家生产和贸易平均成本的3.5倍）。猪肉的预算补贴也大致为100%。按此基础计算，粮食（如：小麦面包、向日葵和糖）的零售价格在总体上为负补贴。由摩尔多瓦出口的粮食品的税率在5%和35%之间。按此方式计算的国家给予白俄罗斯产品的预算补贴，除牛奶之外，都高于给摩尔多瓦产品的补贴：牛肉补贴为264%，而摩尔多瓦为234%；牛奶，67%比70%；猪肉，120%比91%。

国内生产的饲料粮消费由苏维埃国家垄断收购体系予以补贴。该体系按照不同的地区价格收购粮食，

中东欧及独联体



这种价格已扣除了低成本粮生产者的地租。

白俄罗斯向其他共和国出口的农产品主要为亚麻和马铃薯，而从这些国家进口大量蔬菜、水果、糖、植物油以及面粉用小麦和饲料粮。摩尔多瓦进口的主要是饲料粮和面粉用小麦。1990年，摩尔多瓦出口（几乎全部出口到前苏联）占其总产量20 - 25%的新鲜的和加工过的蔬菜和水果，其中包括约80%的罐头蔬菜和水果。另外，摩尔多瓦还向前苏联各国出口占其总产量1/3的糖；总产量一半的植物油。烟草则是另外一项重要的出口物资。

农业投入利用构成表明，自1991年以来，从俄罗斯联邦进口的能源和其他农业投入物不断增加，白俄罗斯农业受伤害比摩尔多瓦严重。80年代末，白俄罗斯每位农业工人所占资本比例比摩尔多瓦高出1/3；每位农场工人的平均用电费高出2/3；每公顷播种面积的矿物质肥料施用量（1986 - 90年为266公斤）大约是摩尔多瓦的两倍。

粮食价格放开和预算扶持

摩尔多瓦和白俄罗斯两国都继承了曾在前苏联解体中起过重要作用的两种因素：宏观经济的不均衡发展 and 强行压制的通货膨胀。

1992年初，俄罗斯联邦物价放开，迫使摩尔多瓦也于1992年放开了其大部分物价。但是，摩尔多瓦直到1994年6月才完全放开其粮食价格。政府也最后取消了牛奶和最廉价的面包的预算补贴；与此同时，增加了对穷人的直接援助。

1995年12月底和1996年初，对基希讷乌各零售店和集体农场集市中的几种粮食价格作比较，表明两者的零售价格相同，即：零售店所采用的价格大部分是符合需求的。

到1995年底，国际经济学机构质疑白俄罗斯是否已真正放开其粮食零售价格。白俄罗斯对农场价格和

中东欧及独联体



³⁸ 世界卫生组织已注意到前苏联以及东欧国家畜牧产品消费标准超过西欧国家推荐的标准，而气候差异不能成为标准不同的理由。见联合国儿童基金会/联合国，1994，《生存、健康和营养状况中存在的危机》，过渡期经济研究，区域性监测报告第二号，意大利，佛罗伦萨。

³⁹ 根据家庭预算数据，俄罗斯1995年人均植物油、水果和蔬菜消费量特别是高收入阶层的消费量超过1994年，饮食结构趋于西化。

零售价格都做了几次行政提价，包括在1994年8月做的大幅度提价（系数为10至20）。白俄罗斯只是在了解到经补贴的粮食产品通过穿梭贸易被出口到俄罗斯联邦这一越来越明朗的状况后，才对零售价格提价。1994年12月官方放开所有粮食的零售价格，但在同一月，中央政府又颁布了249号法令，敦促地方政府调节贸易和食品加工幅度。来自国际货币基金组织的压力导致官方不得不正式撤销此法令，但是实际做法还很普遍。

1995年12月，对明斯克零售店和集体农场集市的价格调查表明这两种渠道中大部分商品价格保持一致。鸡蛋是个例外，集市中鸡蛋价格比城市零售店的高80%。

改革后对消费、农业生产和贸易进行的调整

国内畜牧产品消费与贸易。改革前，苏联人均肉类消费量按可比计算为60多公斤，比西欧一些国家高，而这些西欧国家的收入水平比苏联高出数倍。³⁸随着过渡时期各个国家的物价放开、国民收入降低、补贴减少或被取消这一状况的出现，消费者已经用其他食品，包括马铃薯和粮食品，来代替畜牧产品。摩尔多瓦1995年所有畜牧产品人均消费量（据官方统计）降至1990年人均水平的一半。白俄罗斯消费量的下降要小些；肉类降27%、奶制品降17%、鸡蛋降7%。

畜牧生产与贸易。摩尔多瓦和白俄罗斯畜牧产品出口对象主要是俄罗斯联邦。1990至1995年间，俄罗斯联邦肉类和奶类制品的人均消费量下降了大约三分之一。³⁹

1994年，摩尔多瓦官方出口到独联体（主要是俄罗斯联邦和阿塞拜疆）的肉类总量仅为1990年出口量的38%，白俄罗斯的出口量仅为其1990年出口量的26%。至于奶类制品，摩尔多瓦出口量仅占1990年出

中东欧及独联体



口量的4%，白俄罗斯仅占17%。

国内需求量和出口需求量的下降反映出，摩尔多瓦1995年肉类、奶类和鸡蛋产量分别比1990年降低了53%、51%和60%，白俄罗斯的肉类产量降幅（46%）与奶类和鸡蛋产量的降幅大致相同，后两者的降幅要稍小一些（分别为32%和7%）。

畜牧生产增值实际降幅并不大，这是因为两个国家以前都大量进口饲料。80年代后半期，白俄罗斯年均谷物净进口量超过200万吨，但1992-93和1993-94两个销售年度降至150万吨，而1994-95和1995-96两个销售年度降至80万吨以下。1992-93年度至1994-95年度，摩尔多瓦谷物净进口量从每年度略低于60万吨降至50万吨以下。由于1992年和1994年的旱灾，大部分谷物按特惠条件进口。摩尔多瓦曾预计1995年粮食产量可净出口11-23万吨。⁴⁰

种种迹象表明摩尔多瓦和白俄罗斯，正如前苏联其他国家一样，不断缩减的畜产供应以及1995年和1996年粮食丰收，最终会提高牲畜饲养利润率。⁴¹1996年1月，摩尔多瓦生猪和家禽数与1995年相比有增长。与1995年相比，摩尔多瓦鸡蛋产量增长14%，而白俄罗斯则保持稳定。这两个国家（同独联体其他国家一样），最近鸡蛋产量又有新增长，这反映出了家禽的饲料转化率提高。

农业投入调整与粮食产量。过渡时期前苏联大部分国家表明粮食生产要比畜牧生产利润高。尽管能源、肥料及其他生产用的农药和设备的价格上涨，粮食生产仍旧有利润的主要原因是农场能够用购买到的较少量的农用物资进行生产。这也从另一方面反映出过去对农用物资（特别是在粮食生产中）的浪费和低效利用。矿物质肥料用量减少特别明显。比如，摩尔多瓦1995年矿物质肥料用量（有效成分）为每公顷播种面积9公斤，只相当于1989-91年施肥水平的6%，白俄

⁴⁰ 根据美国农业部经济研究局估算数。

⁴¹ 白俄罗斯统计表明农产品等价率每年都跌至相当于1986年比率2/3的水平，但是1995年却升至相当于1986年比率的78%。经济合作与发展组织，1995年，《白俄罗斯农业政策与贸易发展回顾》，AGR/EW/EG（95）40，巴黎。

中东欧及独联体



罗斯每公顷播种面积的施肥量也明显降低：氮肥 39 公斤、钾肥 52 公斤（均低于 1990 年施用量的一半），磷肥 12 公斤（不到 1990 年水平的 1/5）。

作物面积和产量的变化。由于减少了从前苏联进口的小麦数量，摩尔多瓦自 1989 年以来增加冬小麦种植面积：从 1990 年的 28.7 万公顷，到 1996 年增加到约 40 万公顷的收获面积。蔬菜和甜菜种植面积大体上保持稳定；向日葵种植面积增加；果园和葡萄园面积一直保持着自 80 年代初以来就不断上升的趋势。据官方报告，所有这些农作物产量都降至 1986 - 90 年水平的 2/3 到 3/4，原因是遇到旱灾。另外可能是施肥量减少，也可能是有关私有化的报道方法的变化。

与前五年相比，1991 - 95 年间白俄罗斯的播种面积减少 4%，饲料作物种植面积减少 5%，谷物种植面积转为种植小麦。蔬菜和马铃薯种植面积有所扩大，并且大幅度转为私营生产。80 年代末和 90 年代初甜菜面积一直缩小，但是 1992 年开始回升；1994 年油菜面积翻番。劳动力密集型的亚麻生产面积（1956 年其高峰数字为 34 万公顷）从 1990 年的 14.9 万公顷减少至 1994 年的 9.6 万公顷，减少 50%。但是在 1995 年却又回升，估算数字为 10.2 万公顷。

农产品贸易。尽管数量比以前少，但是摩尔多瓦继续向独联体出口植物油和糖。独联体这些产品的价格都曾低于国际价格。其中有些产品，包括向日葵籽，现在还销往独联体以外的国家。摩尔多瓦还一直向独联体出口其大部分罐装和鲜食水果（包括葡萄），另外还有优质酒。白俄罗斯则继续向独联体出口亚麻及少量马铃薯。

1994 年，摩尔多瓦和白俄罗斯两国对独联体以外的国家都是畜产品小规模净出口国及农产品净进口国。摩尔多瓦畜产品净出口额约为 1200 万美元，而农

中东欧及独联体



产品进口额则为 1100 万美元。白俄罗斯销往独联体以外国家的畜产品净出口额大约为 900 万美元，农产品净进口值为 1100 万美元。两个国家都通过利用商品信贷获得西方粮食。

世界银行提出一项对摩尔多瓦和白俄罗斯不断变化的各种农产品生产成本的研究，目的是看无补贴的农业如何能在出口市场上竞争。⁴² 根据此项研究，唯一一种无争议且有高出口潜力的作物是亚麻，其次可能是油菜籽。如果能提高饲料转化率，那么牛肉，可能还有乳制品，都有潜力成为有效的主要出口产品。另一方面，白俄罗斯在粮食、甜菜、猪肉和禽类生产方面，相对而言是个高成本生产国。

摩尔多瓦的出口潜力被认为更具多样性。甜菜生产成本低，冬小麦和玉米的生产成本同样也低。1995 年摩尔多瓦实现粮食出口；由于其成本低，被看好将成为固定的粮食出口国。另外，摩尔多瓦向日葵籽和食油的生产成本也仅相当于国际价格的一小部分。园艺产品的出口，包括酒类，在某种程度上需要依靠增加投资，从而把品种、加工以及包装提高到世界水平。摩尔多瓦的畜产品也同样需要这样做。

这两个国家未来贸易前景也取决于他们各自创建的贸易体制。摩尔多瓦已申请加入世界贸易组织，并力图把关税维持在 20% 以下。白俄罗斯最近提高了某些产品的关税，使之与俄罗斯联邦的关税相一致。他们之间建有关税联盟。

收购价格与信贷。许多商品已不再通过国家渠道进行销售，摩尔多瓦在这方面实施的力度比白俄罗斯大。1995 年，白俄罗斯有 30% 的粮食，几乎 90% 的甜菜，70% 的肉类和近乎 60% 的奶产量还依旧卖给政府机构。国家收购对农产品交易的控制程度是改革的一项重要指数。摩尔多瓦和白俄罗斯正从苏维埃时代的国家收购体制中演化而来，这种体制涉及综合的直接补

⁴² 世界银行，1996，《农产品贸易与贸易政策：多国家分析，摩尔多瓦技术报告》；世界银行，1995，《农产品贸易与贸易政策：多国家分析，白俄罗斯技术报告》，华盛顿特区。

中东欧及独联体



贴和物价交叉补贴，不利于选用无补贴的私营企业和销售渠道的发展。通过国家收购部门可以得到有补贴的生产投入物，但须以销售作为交换条件。按照传统，即使农场可以合法地卖“计划外”产品，但也只有通过国家渠道销售才能得到零售补贴。

白俄罗斯的收购体制继续发挥作用，以实施补贴（包括软信贷）。国家实行干预主要是由于农产品交换等价观念。根据这一观念，农产品价格的上涨幅度应当同农业投入物价格涨幅保持一致。但是坚持这一观念却阻碍了体制改革。⁴³ 白俄罗斯政策制定者极为信奉此观念，于是在1994年，政府把收购价格同生产投入物指数联系在一起，而且几乎每周都有增长。

用于达到等价的方法各不相同。从对俄罗斯进口的燃料给予优先拨款到对农业实行预算补贴（总量占1992年预算支出的22%，1995年的7.2%）。1995年用增值税收入预算外份额创建了预算外农业扶持基金。最近对农业的干预措施主要采用定向的低息软信贷。特别有意思的是，这些资金被用于购买季节性农业投入物和国家收购。有补贴的信贷一直持续到1995年（尽管国际货币基金组织对此禁止）和1996年的种植期。

摩尔多瓦情况则相反。提供1996年季节性投入物的定向信贷来源于中央银行的拍卖活动（名义年利率约20%），并依照商业条款提供给农业供应机构和农场。1996年3月条款规定的名义利率大约为每月3.5%，当时的通货膨胀率每月大约是2%。1995年末，摩尔多瓦政府迫于国内压力做出缓和措施，并且还给农业提供一些直接贷款。

农业改革与私有化

在独联体国家中，白俄罗斯国有企业（农业及其他）就业率最高，为64.1%，而摩尔多瓦是最低的国家之一，为38.9%。白俄罗斯大部分联合股份公司的

⁴³ 见粮农组织对俄罗斯农业政策中采用交换比价观念的评论，1993，《粮食与农业状况1993》，第193-195页，罗马。

中东欧及独联体



多数股掌握在国家手中。1995年白俄罗斯制定出计划，把农业加工企业转变为联合股份公司，所有权归国有和集体农场。尽管摩尔多瓦私有化进程落后于其稳定化进程，但还是比白俄罗斯的私有化进程快。⁴⁴在所有企业中，私营企业或“混合型”企业（即“革新企业”，国家继续保留其部分股份）所占比例从1994年的34%升至1995年的62%。1995年摩尔多瓦沿着捷克模式加快了私有化进程，把国家累积债券或凭单分发给国民。这些债券或凭单被用来购买2200多家大、中、小型企业，其中大部分企业是在1995年被购买的。有些购买是以现金做交易，预计私有化进程下一阶段将更多地采用这种类型的交易。

1989年，白俄罗斯拥有大约900家国营农场和1600家集体农场。每个农场约有450名工人，平均耕地面积为2100公顷。到1995年中期，14%的国营农场和31%的集体农场已通过初步资产估值并根据员工以往工作表现提名股份分配。1996年1月1日，白俄罗斯拥有3000家个体私营农场，数目与前一年相同。每个私营农场平均面积为21公顷，总面积达6.21万公顷，占农业耕地总面积的0.6%。预计到2000年，农场数目只能升到5100家。

1990年，摩尔多瓦拥有大约1000到1100家国营和集体农场以及其他“农场间联合”农产企业或畜产企业。1996年初，国营和集体农场在重新制定其法律体制的过程中，创建了160家联合股份公司（其中80家建于1995年）、194个农业生产合作社（63家建于1995年）、146个农民个体农场协会（79个建于1995年）。660家国有企业不付任何费用即行私有化，其股份分发给大约85万人（包括养老金领取人和在服务行业工作的人员）。截至1995年12月1日，422家（占64%）上述农场的员工已得到（未分的）财产股份，其中28%的股东已得到实际股票。摩尔多瓦法律规定，任何个人或家庭都可免费向农场和当地权力

⁴⁴ 由于种种原因，很难用统计方法对私有化进行衡量和比较，包括实际出现的“只是更换名称式的私有化”现象。必须以事实来评断私有化。在摩尔多瓦，白俄罗斯保留了国有和集体农场这两个名称。

中东欧及独联体



机构申请获得土地。到1996年1月1日，已有4.8万名申请人（占申请人员的一半）实际拥有土地。

摩尔多瓦在开始搞个体农场方面比其他许多前苏联共和国都慢，到1991年底才出现了五家个体农场。⁴⁵ 尽管1995年国家注册的个体农场数目增加了2100家，总数达到16100家。摩尔多瓦个体农场平均面积仅为1.6公顷。注册和未注册（大约有3万家）的个体农场总面积据报道为5.8万公顷，其中3/4为耕地，剩下的1/4土地中，果园和葡萄园差不多各占一半。个体农场所占面积是农业用地总面积的2%。

摩尔多瓦和白俄罗斯自留地农业

“辅助”土地所有者保留他们在集体或国营农场或改革后的农场的成员资格或就业地位。甚至在现行改革之前，摩尔多瓦和白俄罗斯两国都有大量的农村人口自留地，还有比自留地数目多得多但面积较小的城市居民的郊区园地和“果园”。摩尔多瓦这两方面土地总面积大约为20万公顷，占可耕地总面积的11.5%左右（或占农业用地总面积的7.8%）。白俄罗斯这两方面土地约为60.9万公顷，是可耕地总面积的10%左右。与其他国家相比，这两个百分率都比较高：俄罗斯联邦，3.5%；乌克兰，7.5%；前苏联总平均数仅为2.6%。

近年来，白俄罗斯用于“国民副业活动”的私有农业土地面积增长了一倍多。摩尔多瓦在其土地改革的第一阶段，就放宽了对家庭自留地面积的限制，从每户0.2公顷提高到0.3公顷，而对于特大户，则放宽到0.75公顷。1995年，自留地面积增加到32.5万公顷。自留地面积与个体农场面积加在一起，差不多占摩尔多瓦可耕地总面积的18%。

在白俄罗斯，私营粮食和畜牧生产作为整个农业的一部分，其总量正在不断增加，但是仍旧集中在传统的、经过扩展的“辅助”土地上。

⁴⁵ 从比较看，白俄罗斯有700多家个体农场，俄罗斯联邦有5万家，亚美尼亚早就实行取消集体农场政策，到1991年底创建了16.5万家个体农场，每个农场平均面积略超过一公顷。

中东欧及独联体



从摩尔多瓦和白俄罗斯的比较中总结出的经验教训和长远目标

稳定。本区域近期的经济情况表明了稳定是经济复苏的重要前提条件。到1995年，15个过渡期国家都成功地把每年的通货膨胀率降低到50%以下，实现了经济正增长。⁴⁶摩尔多瓦的经济稳定计划证明是成功的，而白俄罗斯的成功仍有疑问。这两国的改革经验都向人们说明了下列几点因素是决定能否承受经济紧缩困难的政治能力问题：

- ◆ 在文化和历史上与俄罗斯联邦和苏维埃经济体制没有紧密联系并且想从中脱离出来的国家，如摩尔多瓦和波罗的海各共和国，实施经济紧缩已证明较为容易。
- ◆ 如果农民意识到别无选择，他们则更容易接受国家减少农业扶持的事实，这是因为国力薄弱而且发展水平低，或是由于农业所占比重过大，其他经济部门无法进行扶持（这种情况出现在摩尔多瓦、格鲁吉亚、亚美尼亚和阿尔巴尼亚）。
- ◆ 在农业中有多种劳动力密集型商品生产并且城市居民在家庭关系上与农村有着紧密联系的国家开展经济紧缩计划也证明较为容易。在摩尔多瓦，上述特点有助于建立粮食与就业的安全网络，减少城市活动团体为促进粮食与就业安全所进行的干预。
- ◆ 对外部信贷需求较小，经济紧缩计划也同样较易执行。白俄罗斯的资本与劳动力比率比摩尔多瓦高1/3，俄罗斯联邦又比白俄罗斯高1/4。实际上，农用工业能够造成需求软信贷和其他种类补贴的另一种活动团体，这些也限制了体制改革。

⁴⁶ S.Fischer 等，1996. 过渡期的经济稳定与增长：早期经验。《经济展望杂志》，10（2）：45-66。

农业财政。在过渡期经济稳定的国家中，这也许是农业中最关键的问题。事实表明在过渡期的国家中，

中东欧及独联体



强化预算制约减少了对软信贷的滥用，并推动资源配置中必要的调整，甚至在国有企业中也不例外。⁴⁷另外，没有财政体制的发展，也不可能实现长期经济增长。比如，在投资兴建适于生产优质酒类的新的葡萄种植园方面，摩尔多瓦就没有提供长期信贷，尽管通货膨胀率有所降低，但是中央银行再贴现率与接近100%的商业银行短期借款利率之间的差幅上却反映出信贷拖欠风险。

农业融资的不足充分反映出现行制度中没有能提供充足担保的产权规定，也没有破产法。产权规定和破产法的建立也许有助于这一状况的改善，但是极可能出现立法不能满足需要，除非采取其他步骤和措施，否则经济紧缩期结束，其成果有被浪费等危机。中欧和东欧的观察员指出，经过长期大量的信贷拖欠和信贷豁免之后，又经过长信贷“干涸”期，借款人才自愿为信贷投资。⁴⁸需要进一步研究能够代替传统农业银行的其他机构，比如，周转资金由借款人组成的小团体管理，加强他们之间的信贷偿还。

私有化。在与国家继续保持依赖关系的企业中，产权“改革”只不过是“换个招牌”而已。另一方面，几个中欧和东欧国家的事实表明，强化预算制约甚至迫使国有企业也不得不对市场刺激作出反应。⁴⁹这些事实说明了私有化应该成为过渡过程的最终目标，而不是近期目标。

作为一个条件比较优越的国家，摩尔多瓦尚存一些农业私有化过程中的复杂情况。正如前苏联其他国家一样（包括白俄罗斯），摩尔多瓦官方规定乡村工人有权从国有和集体农场中抽出其应得的一份土地和资本资产。人们把注意力集中在有关土地市场的法律禁令上，并把它当作不能更彻底行使权力的原因。如果农民建立私营农场的愿望得不到实现，那么土地市场有能力出售土地，通过吸收大片土地，为贷款提供

⁴⁷ J.C.Brada, 1996. 私有化在过渡——然否？《经济展望杂志》，10（2）：80。

⁴⁸ A.Rapaczynski, 1996. 国家与市场对产权建立所起的作用。《经济展望杂志》，10（2）：102。

⁴⁹ Brada, 见前引书脚注46。

中东欧及独联体



附属担保品以及减少风险等途径来促进农业体制改革。但是，摩尔多瓦的民意测验结果表明，对土地私有权的支持呈下降趋势。1996年春天，议会否决了一项议案，不能缩短现行的土地销售和土地抵押的延期付款期限（至2001年1月1日）。

对于农业私有产权不能给予全力支持的原因有种种，但是随着农业创造利润的机会不断增多以及目前演变继续发展，这种情况可能会消失。农民非常担心的是对于如何处置自己的土地几乎没有选择余地，也许只能被迫放弃土地而得不到多少好处。在农场与工人之间传统上的权利与义务范围内，农场工人所拥有的家庭自留地规模显著扩大，牲畜存栏数显著增加，而且农场还提供农机服务、饲料、销售以及信贷。迟早会有一天，随着经济的增长和农业生产利润的提高，在此框架内发展起来的小型农业企业家能够为那些抽出自己资产股份的农民开拓市场。因地全部产权，登记注册和市场的发展可以在保障耕地产权安全方面逐步重新建立社会期望值。

与俄罗斯联邦的经济关系。1992年和1993年，俄罗斯联邦实行放开价格和稳定经济计划，迫使它结束了与白俄罗斯、摩尔多瓦以及其他前苏联共和国之间的原有的经济关系。反之，这也迫使摩尔多瓦和白俄罗斯先后放开物价并实施稳定经济计划。俄罗斯联邦在几个框架内正在与其他前苏联各国建立新的经济关系：一个经过改造的独联体；与白俄罗斯（还有哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦）建立关税同盟；1996年5月与白俄罗斯建立主权国家特别联合体。在前苏联进行的成功的改革中，最有前途的成果是俄罗斯联邦的改革，可以继续开展下去并传播给其他共和国。将继续执行宏观经济规章制度，同时国家机构可以制定双向协议，保障经济权利，建立市场基础设施以减少海关手续或取消关税，建立共同商业法典，减少交通“瓶

中东欧及独联体



颈”，提供市场信息体制。

由于各种企业尚未完成体制改革，其产品还不具备与国际价格的竞争能力，于是重新实行订货和双边清算的明显的倒退措施，为这些企业的产品创造市场。以国家订货形式扶持的双边清算措施产生于对低档产品的需求量暴跌。另一个原因是由于缺少正常渠道为可扶持的生产提供正常融资，并且还限制进入可供选择的西方市场。例如，1994年白俄罗斯出口400万吨矿物质肥料，价值大约为2.6亿美元（只有加拿大和美国出口的钾肥超过这个数目），但是在西欧却被征收倾销费。为了实现完整意义上的世界贸易组织地位，需要西方的合作、监护和指导。



美国

1996 年美国农场法增强了市场导向

1996 年 4 月颁布的 1996 联邦农业发展与改革法，是美国农业政策的一个重大改变，在六十三年之后，它扭转了 1933 年在“新政”时期由农业调整法建立起来的美国农业支持政策走向。政府的支持款项本该继续到 2002 年，在经历了七年的逐步下滑之后，直接付给美国农民的支持款项被取消了。如果这一农场政策根本变革得以充分实现并保持下去的话，它将会对美国农民产生重大影响，并且通过他们影响整个世界。

新法完成了生产决策与计划付款脱钩工作。这种脱钩始于 1985 年的农场法，规定冻结按产量计算个体农场亏损付款，继而在 1990 年农场法中采取按 15% 计算付款的正常缩小种植面积的办法，而对无付款的土地上种植作物允许有一定的灵活性。这种决策使联邦农业发展与改革法具有影响美国农业机构和状况的潜力。

联邦农业发展与改革法与过去的政策的区别在于它取消了指标价格和亏损付款，从而消除了政府收入的支持付款与农场价格之间的联系，消除了 70 年代实行农场计划的收入稳定的特点。按照新法，给作物种植者和农场土地所有者的联邦付款要比前一个十年低一些。随着种植面积缩减计划的取消，在基本土地上除种植的水果和蔬菜外，农场主在生产决策方面有更大的灵活性，并且在决定种植何种作物方面有较大的自由。结果，农场主会更多地依靠市场作为制定生产决策的主导因素。生产者和土地所有者也很可能遇到更多的收入变化，因为联邦农业发展与改革法的付款是一个确定的数量，和市场价格水平没有关系。



改革的压力

农业部门内的发展和整体经济的力量都对美国农业政策的根本改变产生过压力。许多农场主和政策制定者都感到，80年代实行的种植限制尤其带有局限性。事实上，计划种植是以历史上的种植为基础的，可以追回到70年代。同时生产技术和市场都发生了变化。适用于计划付款的面积是由当年种植的较小部分并按历史上各种种植的平均水平决定的。对农场主产生刺激以保持历史种植格局。农场主希望增大种植的灵活性，尽管1990年农场法已经开始涉及这一问题。另外，许多人认为，每年度的土地缩减计划，会使美国的农田荒废起来，刺激国外竞争者扩大生产，因而减少美国的农业出口。

除农业外，关于联邦预算赤字的日益加重的忧虑也增强了对改革的压力。农场计划的费用高，其收益不但集中在地域上而且集中在大规模生产者身上。联邦商业计划的开支可变性大，低则为1995财政年度的70亿美元，高则为1986财政年度创记录的260亿美元。

1995 - 96年的市场环境对改革也有影响。过高的商品价格削弱了价格特性和收入扶持计划，人们呼吁减少政府干预，以使生产者摆脱政府的制约，使他们发展生产以满足市场需求。

美国农场计划的变化

美国农业法包括与农业有关的许多方面的内容。这里所讨论的只是与农业生产有关的主要变革。⁵⁰ 联邦农业发展与改革法从根本上改变了美国农业计划中所谓的“合同作物”（小麦、玉米、谷类、高粱、大麦、燕麦、稻和陆地棉）。对乳制品生产的支持逐渐结束，同时减少了对花生的支持，并且取消了对糖的

⁵⁰ 联邦农业发展与改革法的条款在 E.Young 和 D.A.Shield 所著的书中已有总结并和以前的法律作了比较。1996年的联邦农业发展与改革法制定了今后7年的农场政策。美国农业部经济研究局，1996年4月。

美国



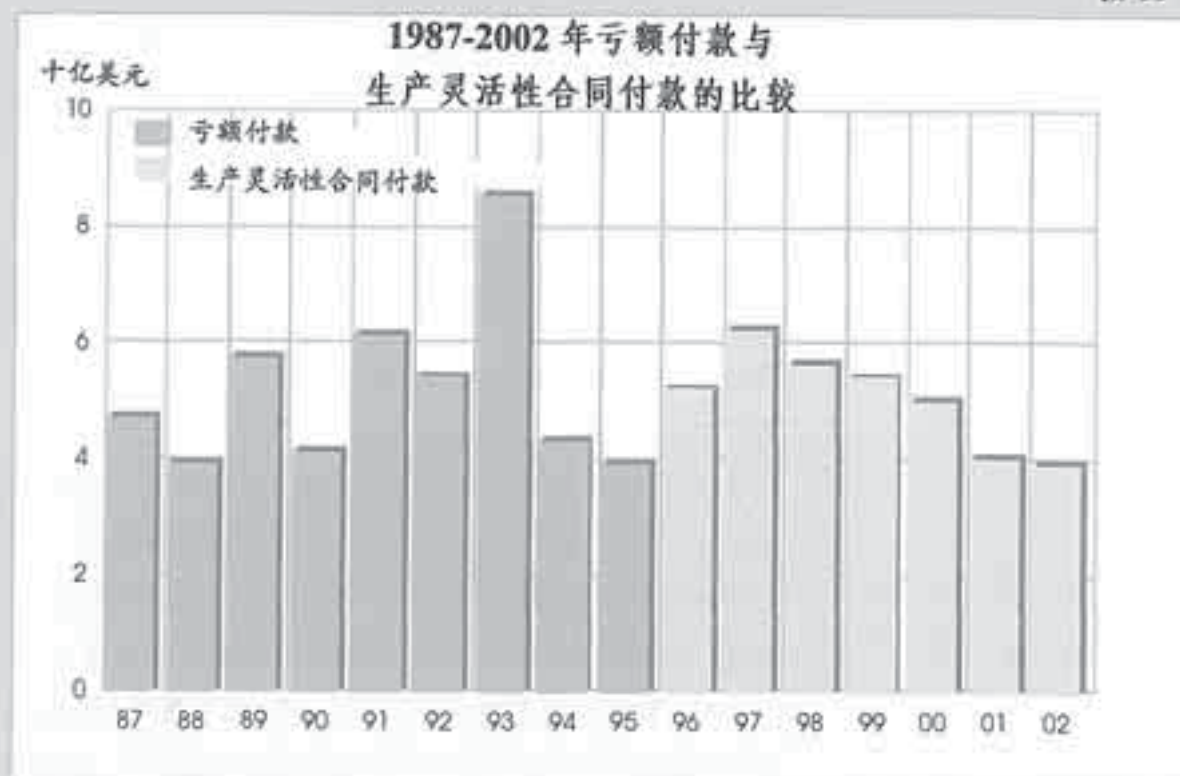
市场配给权（超过销售配额的生产者予以罚款），调整贸易和粮食援助计划以促进市场的更大发展，进一步强调把重点放在用于出口的高价值和增值产品上。联邦农业发展与改革法扩展了许多环境和保护计划，尤其重申保护储备计划。

以脱钩的合同付款办法取代亏额付款。联邦农业发展与改革法用新的七年脱钩付款计划取代 70 年代初以来实行的亏额付款计划。要得到付款并获得一些合同作物的贷款资格，生产者必须签署 1996 - 2002 年生产灵活性合同。合同要求签约的生产者遵守现行的保护区、湿地和种植灵活性的规定，确保土地用于农业。1996 - 2002 财政年度安排用于联邦农业发展与改革法合同付款的累积费用略超 360 亿美元（图 11）。付款额的分配根据联邦农业发展与改革法中规定的百分比（例如，玉米 46.2%，小麦 26.3%，陆地棉 11.6%，稻 8.5%，其它饲用谷类 7.4%）计算。

同时，种植灵活性增大了。根据以前的法规，如果农场某一作物的基本种植面积 15% 以上用于种植其它作物或者种植总面积超过规定，将削减对生产者的付款。按联邦农业发展与改革法规定，往往要求农场主留一部分耕地不种植，作为获得亏额付款的条件。根据联邦农业发展与改革法，取消种植面积缩减计划，签约的生产者只要不违反有关保护区和湿地的规定，允许在其所有的合同土地和其余土地上种植任何作物（只限制水果和蔬菜），其付款不受损失。

联邦农业发展与改革法保持了经修订的无偿还商品贷款形式这一主要的政府价格支持手段。农场主可以认定并存放一定量的商品作为抵押品而从政府获得按单位产量确定比率（贷款率）的贷款。大多数作物的贷款率继续按前五年农场平均价格的 85% 计算，但

图 11



注：根据以前的农场计划欠农场主的亏额付款和农场主欠政府的偿付款项，对生产灵活性合同付款作了调整。

美国



价格过高或过低的年头除外。按照新法，大多数作物的最大贷款率按 1995 年的水平确定。销售贷款条款保留，允许按较低的贷款率或市场价格偿还贷款，这样继续实行某些合同作物的收入保护，并确保因失去贷款政府本身不再积累自己的库存。

乳制品价格扶持逐步结束。在美国，乳制品的价格扶持是通过政府购买黄油、脱脂奶粉和奶酪来实行的，以使液体奶价格保持在预定的价格扶持水平上。生产者通过每 100 磅（45.4 公斤）0.10 美元的销售评估办法来支付该计划的部分费用。根据联邦农业发展与改革法，取消销售评估办法；乳制品价格扶持逐步结束，从 1996 年的每 100 磅 10.35 美元到 1999 年的每 100 磅 9.90 美元，然后到 2000 年 1 月 1 日全部结束。2000 年起实施偿还贷款计划。按这个计划，黄油、脱脂奶粉、奶酪的贷款必须按相当于每 100 磅牛奶 9.90 美元的贷款利率偿还，以帮助乳制品储存管理的操作者。

美国有一整套联邦牛奶销售规则，是由农业部长发布的，对特定地区内买卖牛奶的最低价格和条件作出了详细规定。这些规则对以牛奶为原料的不同产品的最低价格进行分类并加以确定。1996 联邦农业发展与改革法将 33 条联邦牛奶销售规则合并为 10-14 条。

乳制品出口刺激计划延长到 2002 年并扩展包括市场开发活动。农业部长负责按关贸总协定乌拉圭回合协定，在许可范围内最大程度地实施乳制品出口刺激计划。

糖业计划的修订。糖业计划的实施不花费联邦政府的净成本。对糖价的支持是通过向糖业制造商提供无追索权贷款来实现的。未加工的蔗糖贷款率仍处于冻结状态。根据联邦农业发展与改革法，加工过的甜菜糖

美国



的贷款率也冻结在 1995 年水平上。只有糖的进口关税配额达到或超过 150 万短吨（即略少于 140 公吨）时，才有可能提供无追索权贷款。⁵¹ 当关税配额低于 150 万吨时，也就是说，贷款成为有追索权，借债人必须用现金而不能选择用商品偿还贷款。所有加工糖均需付销售评估费用。根据联邦农业发展与改革法，评估费增加 25%。根据以前的法规，美国农业部有权进行国内糖的销售分配，但这项权益已被废除。

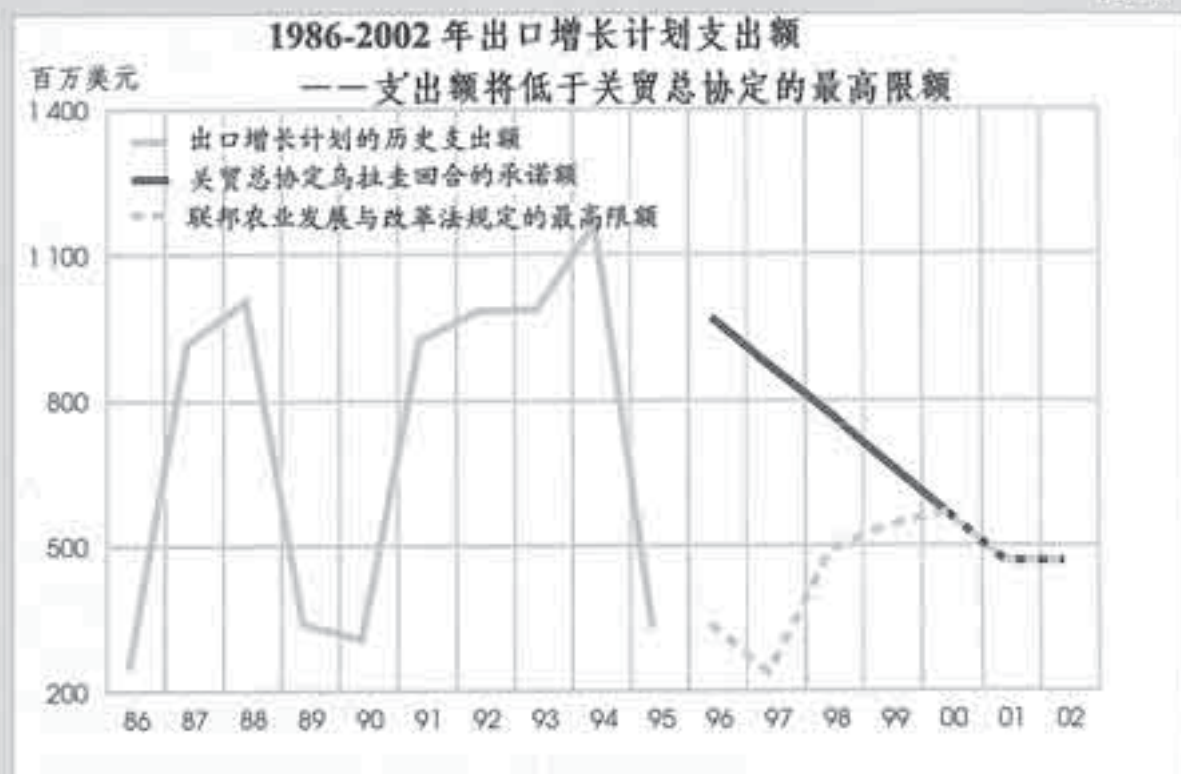
主要的贸易规定更加具体。贸易和粮食援助计划重新确定朝向更有利于市场发展的方向，将重点更多地放在高价值和增值产品的出口上。年度出口增长计划的开支已经确定（图 12）。另外，年度出口增长计划 1996 - 99 财政年度总的资金超过 16 亿美元，仍在乌拉圭回合协议允许的最高水平之下。但是，美国在 1995 - 96 作物年度只在有限的范围内实现了年度出口增长计划，因为世界价格较高而消费大大低于乌拉圭回合协议所允许的水平。如果市场依旧紧缩，美国将继续在有限的范围内实现年度出口增长计划。

市场促进计划⁵² 改名为市场准入计划，1996 - 2002 财政年度的资金权限为不超过 9000 万美元。这一议案已认可公共法 480，第一项关于（长期优惠销售），除与外国政府之外增加与私人企业的协议。公共法 480 的其它主要变化是扩大了实施公共法 480 商品的范围，使计划具有更大的灵活性，并在运行和管理方面对市场促进计划作了改进。食品安全商品的储备，过去被称作食品安全小麦储备，现已扩展到总量为 400 万吨，除了小麦之外，还包括大米、玉米和高粱，所有这些都用来满足人道主义的粮食需要。

主要的保护规定。联邦农业发展与改革法涉及到内容广泛的环境保护计划，其中许多计划都已简单化，以

⁵¹ 农场主和加工者可用一定数量的商品作为抵押来获得商品信贷公司的贷款。借债者可用现金或抵押品偿还（政府只得接受用抵押品的还贷）。

⁵² 政府为出口市场促销提供资金，参与机构包括非营利性农产品贸易组织、区域贸易团体和私营企业。



美国



便前后一致并且便于实施。主要的保护计划是自愿储备保护计划。根据这一计划，生产者提出要求，将对环境敏感的耕地休整 10 - 15 年，不生产。因为休整耕地并维持具体的保护工作，生产者可以得到一定量的年度租金。根据联邦农业发展与改革法，保护储备计划地区的最大面积为不超过 3640 万英亩（合 1470 万公顷），这是目前的注册数额。如果注册时间至少已有 5 年，那么农场主可以在合同到期之前将环境敏感性略差的土地退出该计划。合同到期时的或到期之前已终止的计划土地，可以在退出保护储备计划时另签生产灵活性合同。新土地可以加入保护储备计划以替代合同已到期或提前退出的土地，现用的土地也可以在合同期满后重新签合同。

新法规的总体影响

联邦农业发展与改革法强化了前两个主要农场法中的市场导向，削弱了政府对美国农业的影响。农场数量变少但规模扩大的趋势仍将继续。由于成功的生产者需要有力的生产和管理技术，这一部门竞争性仍会很强。政府计划作用的削弱使农场主在经受市场供应和需求冲击方面变得更脆弱，因此一些替代性的销售措施如销售合同、综合所有权等很可能更多地用来管理价格和生产风险。下面集中阐述四个方面的潜在影响，并讨论对农场净收入的影响作为结束。

保护储备计划。参加保护储备计划的耕地数量是决定联邦农业发展与改革法对美国农业影响的关键因素。1995 年几乎近 1 亿公顷耕地用于种植合同作物和大豆。与种植面积缩减计划闲置约 1470 万公顷相比，保护储备计划只闲置约 200 万公顷土地，因此保护储备计划是美国潜在耕地的一个重要来源。

美国



根据联邦农业发展与改革法，美国农业部有权规定参加保护储备计划的土地面积数量和土地类型的构成。农场主可以决定，是把土地加入保护储备计划还是耕种并获得联邦农业发展与改革法按合格土地的合同付款。因此，对今后列入保护储备计划的土地数量相当不确定。在联邦农业发展与改革法通过之前，许多分析家预计到 2002 年时加入计划的土地数量会从 1995 年的 1470 万公顷减少到 1000 至 1200 万公顷之间。联邦农业发展与改革法的条款中也表明类似数量的土地总数，但计划地区的作物构成会因新加入计划的土地和延期合同土地的环境条件而有所改变。

合同作物和大豆。随着种植面积缩减计划的种植制约的取消，联邦农业发展与改革法增加了农场主的种植灵活性。农场的种植作物结构很可能发生转换；在地区层次上，可以利用不同的地域特点，种植某些特种作物获得较大的收益，该计划的影响在各地区之间会有不同，反映出所产农作物混杂、多种经营程度和所采用的生产方式的不同。过去，计划制约措施可能束缚了这种转换。

但是，按联邦农业发展与改革法的全国大多数主要田间作物的耕地总数和以前立法规定的土地数量相差不多。在以后的十年间，种植面积可能会比 1995 年的 9940 万公顷增加 200 - 400 万公顷。根据以前的法规，政府计划的作用已经减弱，政府付款在很大程度上已与生产者小量的种植决定分离。总的来看，15% 的正常种植灵活性足以达到作物和商品的供求平衡。因此，预计按联邦农业发展与改革法种植小麦、饲用谷物和大豆的总面积数量与以前的面积数相类似——这些作物的种植变化很大程度上与保护储备计划面积的总体变化有关。

美国



然而，按联邦农业发展与改革法，稻和棉花的种植会有所改变。在生产费用高的西南路易斯安那和得克萨斯等地区，预计大米价格会下跌，基本上反映出取消按以前法规的 50% 种植面积接受付款的办法并增加了种植灵活性。陆地棉地区的比例可能会略高一些。如果继续实行以前的法规，按耕地面积缩减计划，陆地棉可能是唯一会闲置不种的作物。取消耕地面积缩减计划可以增加用于生产的土地。另外，由于 1990 年农场法关于种植灵活性的规定，棉花可能是过去五年来种植地区唯一能获纯利的作物，这表明与其它作物相比，棉花的市场营利看好。但是，有些种棉地区可能会转向其它作物，因而抵销大部分的棉花种植增大的潜力，因为生产者会按联邦农业发展与改革法利用增加的种植灵活性来警戒过量生产和收入变化。

乳品业。通过逐渐取消价格扶持和巩固牛奶销售的规定，联邦农业发展与改革法修改了乳制品价格扶持和联邦常规计划。由于奶类生产的低价格和纯利润的下降，预计牛奶生产的增长速度会放慢。牛奶销售的巩固可能会产生地区性的价格影响。对于畜牧部门其它方面的影响估计会很小，因为按联邦农业发展与改革法规定的饲料成本与以前法规规定的相接近。

糖。糖销售分配权的取消可以为能力更强的糖业生产者提供增加生产的机会。但是，如果糖进口的关税配额降到 150 万短吨以下，任何扩大再生产都很可能受到实行追索权贷款的限制。最可能的方案是，美国仍将是一个糖业进口国，其总产量保持在与以前的法规预定的相接近的数额。某些地区甜菜产量增长很可能被甘蔗产量下降所抵销，这基本上又是过去法规产生作用的继续。

美国



出口市场。联邦农业发展与改革法应该使美国农业在国际市场上具有更强的竞争力。即使价格跌落到扶持水平，根据销售贷款的有关规定，当价格低于贷款率时，借贷者可以以国际市场价为基础来偿还无追索权贷款，这有助于确保市场行销而不产生政府库存的积累。在全球经济强劲增长和乌拉圭回合协议的自由贸易的背景下，联邦农业发展与改革法将允许生产者对市场信号作出反应。在价格高的情况下，出口增长计划对出口的支出增加甚少，所以按联邦农业发展与改革法削减的出口增长计划支出只是最小程度地减少美国小麦和大麦的出口量，而价格仍保持在较高的水平。种植面积缩减计划的取消和农场主自己储备的中止，说明美国不会通过限制对市场的有效供应来支持市场价格。更大的种植灵活性会使美国农业生产得到更快的调整，以适应不断变化的世界市场情况。重新调整贸易计划使之瞄准市场发展还可以提高效率。

农场收入的影响。执行联邦农业发展与改革法的农场收入预计会比继续实行以前的农业法规有所提高。这在很大程度上反映出在实行该法情况下，农场主得到的政府付款较高，因为生产灵活性合同付款超过了以前的农场法规定的预计亏额付款。另外，农场主的付款时间的改变也在该计划实施的第一年使农场收入额外增长——将1996年纯收入提高到40亿美元以上。1996年以后在联邦农业发展与改革法实施情况下乳品业部门的收入应较低，这是削减支持的结果，而乳品业评估的取消可以部分补偿较低的支持水平。实施联邦农业发展与改革法，非经营的土地所有者获得的净租金应该较高，因为较高的政府付款提高了土地价值。

市场风险对农场净收入的影响会增大，因为随着

美国



农场主更多地依靠市场来获取利润，收入会变得越来越不稳定。实施联邦农业发展与改革法，农场净收入的变化更大，因为政府付款不再和市场价格联系在一起。贷款率只保持在相对低的水平，可继续提供一些收入保护。

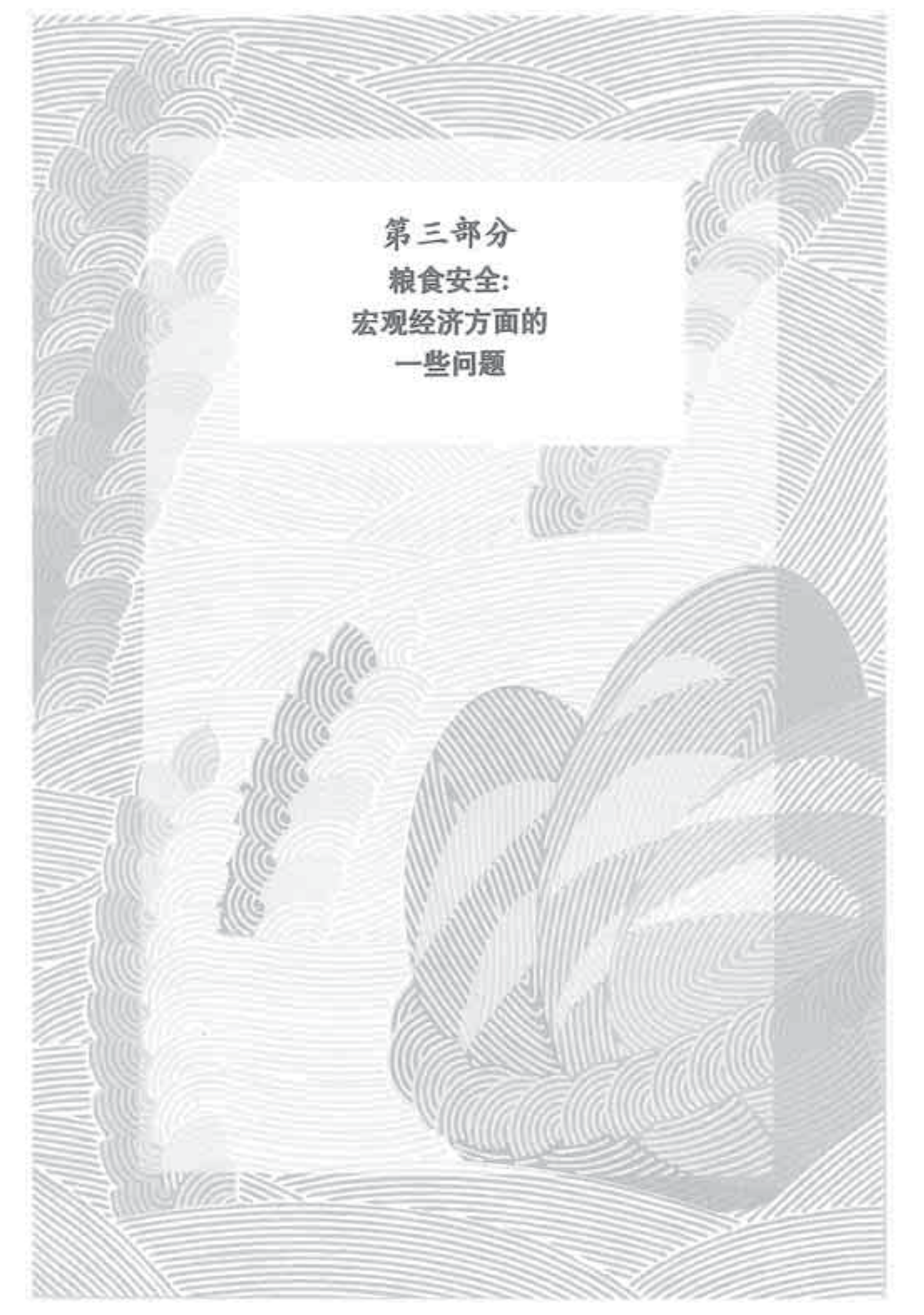
按新的农场法，农场主仍旧面临着向市场经济转向的压力。他们需要提高生产技术，以应付这种收入变化较大而政府对缓和收入下降所给予的支持减少的竞争局面。当制定生产、销售和财政决策时，农场主需要加以注意风险管理问题，以便有效地应付逐年收入起伏不稳的情况。在储蓄和投资的使用、期货和期货合同市场的利用以及期货契约和其它销售管理方面，许多农场主将需要完善或发展新技术。

结论

1996 联邦农业发展与改革法以多种手段强化了美国农业部门的市场导向。首先，它通过将种植灵活性扩大到整个农作（除水果和蔬菜种植限制外），完成了关于农场主主要作物生产决策与政府付款办法的脱钩。其次，以结束种植面积缩减计划而消除年度供应控制计划。第三，政府付款比率不再和农民接受的价格成反比。

总的作物产量预计会随着时间的推移而有所增长，以适应不断发展的国内和国际市场行情和趋势。联邦农业发展与改革法应该能提高美国农业竞争国际市场的能力。实施这项法律，美国市场价格应该达到调节出口量防止库存积压的水平。

虽然这项法律将在 2002 年结束对美国农场主的直接支持，但美国政府是否会有政治意愿，即使在生产和销售不利的时期也实行新政策，却仍需拭目以待。



第三部分
粮食安全：
宏观经济方面的一
些问题

粮食安全： 宏观经济方面的一些问题¹

引言

今年是1996年，主题是粮食安全。粮食安全的定义是让所有的人在任何时候都能享有充足的粮食，过上健康、富有朝气的生活。²粮农组织已计划并准备于1996年11月13-17日在罗马召开世界粮食首脑会议，会议的口号就是“人人

¹ 本章是外聘专家受粮农组织委托所著。作者从新的角度探讨了与粮食安全有关的一些宏观经济问题，以扩大、加深、丰富这一重要问题的讨论。这样做是因为认识到经济专家在许多问题上（包括粮食安全问题）对情况和资料的理解与评价颇不相同，粮农组织欢迎对此问题参与讨论，且不对其内容发表官方看法。

² FAO, 1983。见罗马召开的第八届世界粮食安全委员会报告中第CL83/10号文件。该定义在1992年国际营养大会上得到大家的认同，只在表达上有一些细微的变动，现在从事贫困和粮食安全的人经常使用这一术语。

有饭吃”。国际粮食政策研究所在 1995 年 6 月也组织了一次同样议题的部长级会议；过去几年里，围绕粮食安全各个方面的大量问题已成为世界关注的焦点，很多论文、专著、报告和文章都就粮食安全问题进行过多方面的探讨、阐述和分析。

粮农组织甚至在世界粮食首脑会议的准备过程中发表了不少于 14 篇单独的论文，主题都与粮食安全有关，内容从粮食安全在道德上的含义到为粮食安全的投资（插文 14）。另外，考虑到预备会议上政府与非政府代表的意见，还为世界粮食首脑会议起草了将由各国家和政府首脑或其代表通过的政策声明和将采取的行动计划。

其实，粮食安全问题中所作的大量工作主要是关于粮食不安全，直到最近才相对地着重于粮食产量是否可以满足全球或地区性日益增长的人口对营养的需求。产量当然是重要的，我们需以全新的热情和干劲继续努力来提高产量，但这仅仅是问题的一部分；农民种粮食不是为了他人，而是通过粮食生产或销售来养活自己及其家人，而且大多数发展中国家的主要人口直接或间接地依赖于农业生产。此外，消费者（包括很多农民）购买粮食，当他们缺乏充足的购买力时就不能产生有效的粮食需求。本章将从宏观经济的角度来审视粮食安全问题。

本章先一反常规地回顾欧洲近五、六十年的经济发展，以便了解粮食安全的组成内容，并为认识粮食不安全的种种问题提供基础（这很象医学专业研究，为更好地认识疾病而进行健康研究）。二战以后，欧洲发达和发展中国家，以及处于过渡时期经济的中、东欧国家和前苏联，对粮食安全的理解不断发展。本章对战后状况作简单回顾后，比较了粮农组织、国际粮食政策研究所和世界银行对粮食供应情况的不同预测，并得出如下结论：尽管我们不能有丝毫的自满，仍需继续投资，改进技术。但对不断增长的人口来说，主要问题并不是能否进行持续的粮食生产，而是能否产生对粮食的有效需求。换言之，如今关键的问题是人们能否买得起粮食，购买量是否充足，能否保证他们饮食的需要。

然后本章讨论了政府在采取适当的金融、财政、贸易、投资和社会政策过程中起到的关键作用，这些政策的采用能创造一个易于实现粮食安全的经济环境。任何政府都不能控制国际经济形势，许多国家的经济过弱，甚至对其产生不了什么影响，但是各国政府都有责任根据国际经济形势制订本国的政策。随后文中探讨了政府与国际社会为对付形势的短期波动和长期趋势而作出的各种政策反应，许多问题都能影响一个国家实现粮食安全，这包括：国内

插文 14

技术性背景文件集

世界粮食首脑会议：
技术性背景文件

第一卷

1. 粮食、农业和粮食安全：世界粮食大会以来的进展及前景
2. 实现粮食安全成功典例
3. 保证粮食安全的社会、政治和经济环境
4. 粮食需求与人口增长
5. 粮食安全与营养

第二卷

6. 前绿色革命的教训：迈向新的绿色革命
7. 粮食生产：水的至关重要作用
8. 向消费者供应粮食：销售、加工和流通
9. 研究工作在全球粮食安全和农业发展过程中所起的作用
10. 农业领域的投资：变革与前景
11. 粮食生产及其对环境的影响

第三卷

12. 粮食与国际贸易
13. 粮食安全与粮食援助
14. 对粮食安全可能取得的进步所作的评估
15. 技术图册

宏观经济和贸易政策、粮食的储备、本国创汇情况、来自国际机构用于粮食安全援助的外汇和国际收支、期货市场的利用及其稳定作用、以及减轻负债沉重、低收入国家债务的重要性。这些问题均在本章中得到论述。为了分析农村和城镇的粮食不安全状况，以及还需在政策方面做哪些工作来加强粮食安全，本章还探讨了影响整个经济增长的

因素和政策，及其对农村和城镇经济的不同效力。

虽然正确的经济政策对实现粮食安全必不可少，但这些政策在缺乏真正政治共识的情况下是难以推行的。归根到底，任何国家的粮食安全都是其政府的职责，必须在政府的权威指导下得以实现。国家政府应与地方当局、相关的社会团体和个人联手合作。国际社会和

各国际组织可以给予援助，但无法取代一个国家实现粮食安全的政治意愿（这种意愿能够反映出政治行动的范畴和限度）及本国为此而采取的行动。

什么是粮食安全

自古以来，人类一直渴望获得某种程度的粮食安全。直到近十年，全世界大多数国家的争论焦点才集中到粮食产量能否满足国内需求的问题上。同时，各国的政策也侧重于解决农产品供应的自给自足问题。了解了第二次世界大战的情况及其后果，便能理解这一焦点的由来了，对发达国家来说更是如此。二战对政府的思路及社会见解产生了深刻的影响。比如，整个欧洲，从西部到中部乃至东部，在二战期间都经历了粮食短缺，这不仅是因为粮食生产遭到破坏，还因为物资征用和国际贸易、国内营销受挫（这对一些国家来说是更为重要原因）。战后初期的两大特点是经济重建和开展严格的外汇管制以积蓄宝贵的外汇储备。尽管欧洲有货币区（例如英镑区和卢布区），而且马歇尔计划的实施扩大了跨国贸易的机会，但外汇管制使得用进口农产品养活国民的做法受到限制。为了保证战时粮食的公平分配，各国还对城乡消费者实行粮食定量配给和价格调控，战争结束好些年后才逐步停止这样做。同时政府还采取政策措施，鼓励长期发展农业生产，而不是仅仅为了缓和暂时的需求危机。新兴福利国家广泛设立起安全网，保护老幼病残、穷人和失业者在内的易受害人群。

当时那些工业发达、农业相对衰

弱、人口增长率低的国家正经历着战后的重建和复兴。这种情形下产生了相应的农业与粮食政策。尽管国家对农业发展给予特殊鼓励，但这并不是以牺牲工业为代价的。如今西欧十五个国家组成了欧洲联盟（欧盟），从1948到1958年，其农业和工业的年增长率分别为3.5%和7.3%，而人口年平均增长率为0.7%。出口以每年9%左右的速度增加，进口则为6%。

重建期后，欧洲工农业产量的增长速度都放慢了，但包括农产品在内的贸易额剧增，进出口以年增长率约11%的速度持续发展。³ 农业在整个经济中的重要性相对下降，这意味着虽然总体上看，支持农业发展的预算开支数仍旧很大，但它在国家实际支出中占的份额却减少了。战后农业政策（不仅指执行欧盟共同农业政策的国家，因为所有的国家都为了扩大农业生产而采取了类似的行动）使得许多温带农产品的生产可以100%的高度自给，当然这并不是说每个国家的每一种产品都能完全自给。尽管欧盟成员国间的贸易占其

贸易总额的大部分，但它与世界其他国家和地区开展了大量的农产品进出口，为全世界粮食供应的增加做出了重要的贡献。

回顾完这段历史，似乎可以不用再问欧盟是否已达到粮食安全了，及从哪种意义上讲它已实现或尚未实现粮食安全了。不过这个问题仍然很重要，因为西欧曾吸取战时的教训将重点放在农产品的自给自足上，可是这种观点最近已有所转变。另外，处于经济过渡时期的中、东欧各国在调整农业和粮食政策时也正面临着类似的问题。因此，明确地定义粮食安全是非常重要的。

粮食安全的定义是让所有的人在任何时候都能享有充足的粮食，过上健康、富有朝气的生活。这个定义包含了三个主要内容：要有充足的粮食（有效供给）；要有充分获得粮食的能力，即个人购买足够粮食的能力（有效需求），以及这两者的可靠性。因此，缺少这三者中任何一个或几个因素，都将导致粮食不安全。

粮食安全这一现代概念蕴含着对粮食生产者和消费者的理解，他们是对经济产生作用的因素。粮食的供应不仅取决于科技的投入，还更取决于投入与产出的相对价格。能否获得粮食是与对粮食的需求息息相关的，而需求则由一些可变因素决定：食品的价格、补充食品及替代食品的价格、收入、人口统计

³ 可在粮农组织查询 1995 年全球和地区贸易发展概况。参见罗马出版的《1995 年粮食和农业状况》一书中的“农产品贸易：进入一个新时代？”。

的变化,食品风味或个人喜好。⁴根据巴勒克拉夫的观点,为了确保粮食安全,粮食体系需具备以下几个特点:

- 能够生产、储存和进口充足的粮食,以满足所有人的基本需求;
- 具有最高的自决自主权(这并不意味着做到粮食自给自足),以减少国际市场波动和政治压力的不利影响;
- 可靠性,如在获得粮食的过程中很少发生季节性、周期性及其他变化;
- 持续性,如生态系统不断受到保护和改善;
- 公平性,即至少应向所有社会阶层可靠地提供充足的粮食。⁵

有必要明确指出,安全的粮食体系须能随时随地运送农业投入和产出的(包括国内生产、消费及用于国际贸易的)物资。

按这样理解,试问欧盟是否实现

粮食安全了呢?

欧盟的大多数农业部门经历了高度的自给自足,但这并不真正表明它为欧盟国家的公民享有粮食安全做出了积极贡献。我们有必要分清产量上的自给自足和耕作制度上的自给自足,欧盟粮食产量上的高度自给自足常常依赖于大量使用进口的或可出口的动物饲料和燃料,这些物资和他们产的粮食一样易受经济、军事封锁的影响,也就避免不了会造成当地粮食歉收。⁶

因此,这并不是促成欧盟粮食安全的农业自给自足,然而欧盟内部及其各成员国在没有突发事件的情况下无疑是享有粮食安全的,战后经济的高速发展和人口的低速增长使得大部分人的物质财富不断增多,国家也就能够向易受害人群提供安全网。由于农业生产水平 and 总产量得到提高,食品加工和储存技术不断进步,流通基础设施良

⁴ 有关对粮食的需求以及需求与消费之间差别的更详尽的讨论,参见1995年粮农组织文件,1995年罗马出版的《1995年粮食和农业状况》一书中的“政策改革与消费者”。

⁵ S.L.Barraclough 1991年所著的《饥饿的终结?粮食战略的社会根源》。这是作者基于联合国社会发展研究所对社会和粮食体系的研究结果,为该所及南方委员会撰写的一篇报告,由联合国社会发展研究所与赛德图书有限公司与伦敦和美国新泽西州大西洋高地联合出版。

好,更关键的是各国拥有向消费者供应他们欲购货物的经济体系,因此欧盟可以生产出种类繁多、高质安全的食品供国内消费和出口。尽管与其他方法相比,执行共同农业政策的措施提高了消费品价格,但提高消费者的收入和降低农产品的实际价格,意味着家庭预算中食品开销占的份额不断减少。实际上,欧盟在货币完全兑换自由的基础上开展自由贸易,这种做法及其与主要贸易伙伴紧密、稳定的关系确保了欧盟可以随意进口。正是这些因素巩固了欧盟以及西欧其他国家的粮食安全,还有日本、加拿大、新西兰、澳大利亚、南朝鲜、中国台湾省、香港和新加坡,其实美国也同样如此,不过美国资源和基础设施的规模及种类是所有发达国家的总和,也许是最不易受外部事件影响的了。

然而,即便在最富有的国家也存在一些粮食不安全问题,因为国家级粮食安全并不意味着全国每一个家庭都得到粮食安全了。安全网可能会因网眼过大而使得一些人和个别群体无法受到保护,而且近来一些工业化国家的政策趋向于增大网眼。那么,有一部分人口就不仅仅是相对贫困,而且是赤贫。

⁶ A.Swinbank 著, 1992年2月出版的《粮食政策》第53-64页的“欧共体的政策及其粮食”。

各个国家粮食安全得不到保证的穷人由不同的子群组成,按地理分布、职业、资产拥有状况、种族、民族、年龄和性别的划分而各不相同,因此以家庭或个人的角度来看,可能存在因无法充分得到粮食而导致的粮食不安全,所有发达和发展中国家政府都面临着一个非常重要且难于解决的问题,这就是怎样处理好国家粮食安全与家庭粮食安全之间的关系。“让家庭充分获得粮食是必要的,但还不足以保证所有家庭成员都能享有足够的餐饮;而享有足够的餐饮虽是必要的,但还不足以保证他们的营养状况达到健康标准。”⁷这使得情况更复杂了,家庭粮食不安全问题有时分为长期性与短期性两种。⁸长期性粮食不安全包含了长期饮食不充足的情况,这是长久缺乏获得粮食的能力造成的,暂时性粮食不安全是指家庭因粮食价格上涨、产量减少或家庭收入降低而暂时无法获取粮食。依照这种观点,应根据是长期的还是短期的粮食不安全的性质来考虑选择相应的政策。对

⁷ P.Diskin 著, 1994年,《对非洲粮食供应、获得、消费和营养之间的关系的理解:从文学作品找到的经验性的发现问题》,密执安州立大学农业经济系和经济系出版的密执安州立大学国际发展学报第46号。

付长期性粮食不安全的措施包括：增加粮食供应、集中对穷人开展发展援助或给予收入救济、帮助穷人获取营养和健康方面的知识。暂时性粮食不安全可通过以下方法得以改善：稳定价格和供应，采取紧急聘用计划、收入救济或食品救济的方法帮助易受害人群。这种划分粮食不安全的方法对选择相应政策措施是否有用呢？这个问题值得讨论。比如，“暂时”是指多长时间？粮食不安全带来的不必要的体制调整和过渡计划是长期的还是暂时的？有必要在做出决定之前就知道怎么对付它们吗？

回答是否定的。我们需要采取政策措施来对付粮食不安全方方面面的

⁸ 世界银行，1986年。由世界银行与华盛顿特区出版的《贫困与饥饿》是世界银行的一份政策研究。世界银行在其最近的战略论文中似乎不大采用这种类型划分：如世行在华盛顿特区出版的由H.P.Binswanger和P.Landell - Mills著于1995年的《世界银行用于减少贫困与饥饿的战略：致发达社会的一份报告》，当前的重点是中、短期的政策措施，用以对付这两种类型的粮食不安全。但也还有一些作者试图沿用以前的类型划分。

问题，以便向易受害人群提供安全网（该安全网根据所处的人生阶段及不同的外部紧急情况来变换不同的安全措施），并为消除地区性饥饿创造条件。这就需以经济增长为前提。对于农业生产和国内生产总值呈负增长（或停滞不前），而人口日益增多的国家来说，不断减少的资源（从一开始就非常有限）得养活不断增长的人口。这种情况下，改善收入分配的平衡只能取得有限的成效，而且会象我们通常所见的那样受到潜在损失者的强烈反对。因此发展是必不可少的，而且过去的经验表明，在经济发展的条件下执行均衡收入的措施要稍微容易些（但从未容易过），特别是在取得包括农业部门在内的广泛基础上的经济发展情况下。实际上，如果不是全部，那也有大多数被视为粮食不安全的国家都具备一个特征：大部分人口直接或间接地依赖农业为生，而战后欧洲的情况并不是这样的。所以这些国家农业生产力 and 收入的提高增加了对粮食的有效需求，这正是改善粮食安全状况的核心。然而，欧洲的经济政策至少没有歧视农业发展，这是值得吸取的一条经验。

从前面的论述中可以清楚地看到，最广泛意义上的粮食安全涉及到很多不同的技术领域，每一个学科只能解释这个复杂而重要的问题的一部分。本章从政治经济角度出发，着重阐述了一

些对实现粮食安全生产影响的重大经济、贸易政策。

世界粮食安全的前景如何？

从全球角度上讲，要让所有的人享有粮食安全就得有充足的粮食供应，以满足对粮食的全部需求。这是实现粮食安全的必要条件，但决不是充分的条件。虽然现在粮食足以向全球供应，但在1990至1992年间，发展中国家估计约有8.39亿人无法得到足够粮食，主要是由于他们缺乏购买或得到足够粮食的能力，也就是说，他们没有办法产生有效需求。这个数字虽然高得令人难以接受，却也反映了70年代初期以来取得的显著进步；绝对值从9.17亿左右下降到现在这个数字，相对值从发展中国家人口的35%下降到21%，这主要归功于东亚（包括中国）和南亚部分国家取得的进步，如印度、巴基斯坦。非洲的情况最为严重，根据粮农组织的估测，⁹ 这段时期撒哈拉以南非洲长期营养不良的人数翻了一倍多。图13显示了发展中国家过去营养不良的人数及预计达到的数字。

粮食供应和需求的中期前景如何呢？粮农组织、国际粮食政策研究所和

⁹ 粮农组织，1996年，《粮食、农业和粮食安全：世界粮食大会以来的发展情况及未来的前景》，世界粮食首脑会议第1号技术背景文件，罗马。

世界银行都曾经试图作出到 2010 年的推测。¹⁰ 虽然不同的基本数据、不同的国家和商品范围,以及各地区对术语的不同定义使得可比性上存在一些问题,但是我们仍可以进行谷物产量、总耗费量和净贸易量的指数对比。表 6-9 中显示了这三项内容的对比结果。

可以看出,全世界、整个发展中国家和一些发展中国家地区性集团的粮食产量、总耗费量年增长百分率具有广泛一致性,最大的意见分歧集中在那些过去实行中央计划经济的国家,如撒哈拉以南非洲、近东、北非和中国(要了解中国贸易前景的情况,参见第 276 页插文 15)。拉丁美洲和加勒比海地区的总耗费量(主要是消费)也是分歧所在。粮农组织和国际粮食政策研究所对发达国家和发展中国家两大集团的净贸易量的预测是十分接近的,而且比世界银行的预测数字要低得多。世界银行认为世界粮食贸易将快速增长,主要是因为亚洲国家将扩大小麦的进口,以满足消费者不再只偏爱稻米的饮食需求。粮农组织和国际粮食政策研究所对

¹⁰ 国际粮食政策研究所 1995 年文件中公布,并讨论了各项调查的主要结果。《二十一世纪初的人口与粮食:满足日益增长的人口对未来粮食的需求》。本书由 N.Islam 编辑,为华盛顿特区出版的国际粮食政策研究所临时文件。

地区性国家集团净贸易量的预测和以前比有较大变化,特别是如下地区:撒哈拉以南非洲、实行中央计划经济的国家、拉丁美洲和加勒比地区。¹¹

此类预测常会出现这样的情况:预测结果关键取决于那些形成外因的假定是否正确,各种变量的变化率,不同变化之间的相互作用和基线数据的准确性。¹² 不过,三家研究都得出这样一个相同的结论:全球不断增长的粮食供应将足以满足扩大了的需求量,同

¹¹ 在国际粮食政策研究所后来对 2020 年预测的修订中,最明显的修订部分是对过去实行中央计划经济的国家(生产和消费)和撒哈拉以南非洲(净进口量)到 2010 年预测结果的改动,改动过后与粮农组织的预测接近多了。

¹² 关于方法论问题、人口预测及对主要区域性集团调查结果的广泛讨论可在国际粮食政策研究所查询,见前文脚注 10。关于对地区性问题的更深刻的思考,可参见国际粮食政策研究所《粮食、农业和环境研讨论文集》中的许多文件。

¹³ 有一位评审员认为对撒哈拉以南非洲粮食安全的前景预测结果过于悲观。见前文脚注 10。国际粮食政策研究所的文件的第 121-126 页 G.I.Abalu 的论述。

¹⁴ 本章后面将对此有所叙述。

时,问题突出的撒哈拉以南非洲应引起我们特别的关注。¹³世界谷物的实际价格预计将继续长期地跌落(尽管最近又有所回升),¹⁴但是撒哈拉以南非洲国家对粮食需求的增长率预计将超过供应的增长率,因此,能否满足日益增长的需求量就取决于各别国家是否购买得起粮援外的进口粮食。

全球快速增长的粮食供应可以满足预计的需求量,而实际粮食价格将保持不变甚至下降。虽然得出这样的结论,供应一方却丝毫不能因此而自鸣得意。扩大种植面积可以提高产量(采用复种的方法或缩短休耕时间的确能做到提高产量),但农产品产量的不断增加和农业生产力的继续提高需要我们下大力气发展农业技术并提高农业技

术的使用率,同时还要避免或扭转环境恶化的局面,这样,产量的增加就不仅是连续的,而且是可持续的。换言之,各国、各地区乃至全球范围要想达到预计的增产目标,就必须在持续发展的基础上对农业投入足够的资源。如果供应一方不容自满的话,就更不用说消费一方了。我们作的预测不是以满足基本营养需要为基础的,而是基于预计的有效需求,即支付能力。预计到2010年,发展中国家长期营养不足的绝对人数将会减少,也许减少到6.8亿左右——估计数值视假定情况而不同,也就是从现在占这些国家人口21%的比例下降到2010年的12%。虽然世界粮食产量在理论上肯定说可以满足大致需求,但有那么多人可能无法产生有效需

图 13

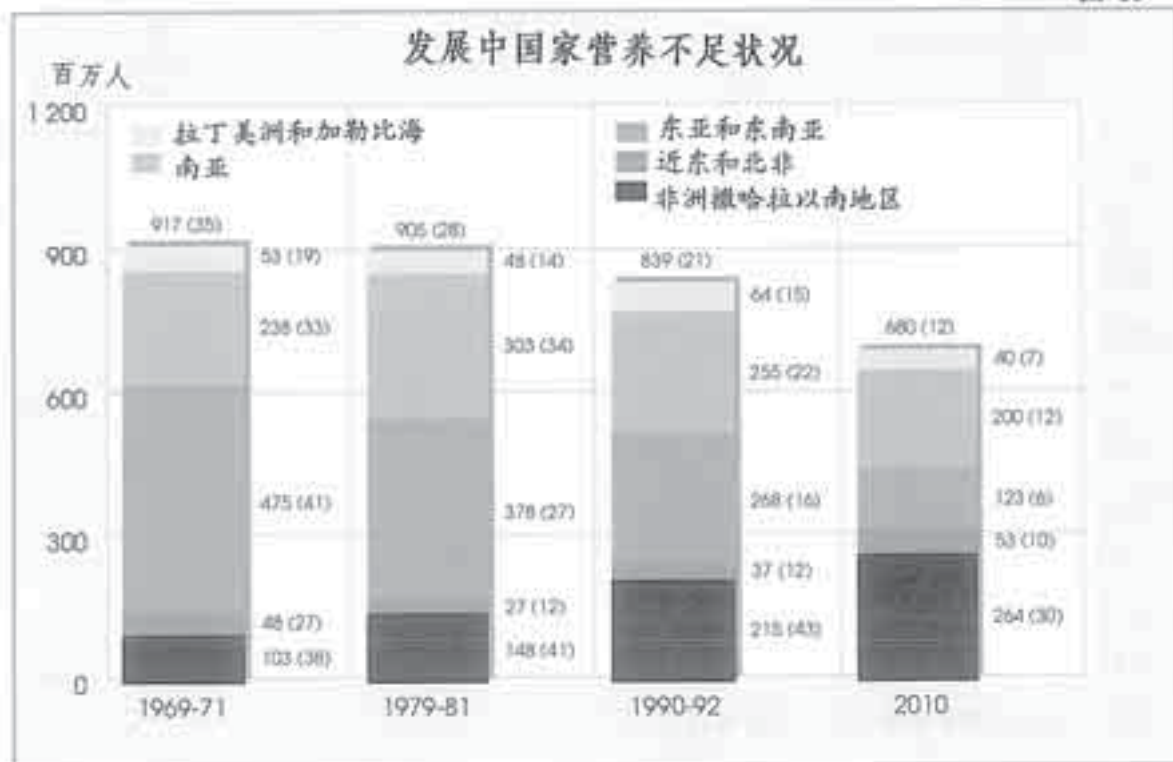


表 6

发达国家所有谷物（大米）1989 - 91 年数据及预测对比

	全世界	发达国家		总计
		过去实行 中央计划 经济的国家 ¹	其他 工业化 国家 ²	
(百万吨)				
产量				
1989-91 年实际情况	1 726.5	266.0	597.8	863.8
2010 年预计情况				
粮农组织	2 334.0	306.0	710.0	1 016.0
国际粮食政策研究所	2 405.0	389.0	785.0	1 174.0
世界银行	2 311.0	324.0	733.0	1 058.0
总耗用量				
1989-91 年实际情况	1 729.8	302.1	475.0	777.1
2010 年预计情况				
粮农组织	2 334.0	301.0	553.0	854.0
国际粮食政策研究所	2 406.0	381.0	634.0	1 015.0
世界银行	2 308.0	308.0	540.0	848.0
净贸易量				
1989-91 年实际情况	3.6	-37.2	129.7	92.5
2010 年预计情况				
粮农组织	---	5.0	157.0	162.0
国际粮食政策研究所	-1.0	8.0	151.0	159.0
世界银行	0.0	15.0	195.0	210.0

注:

--- 不适用。

数字未经四舍五入。

预测包含了库存量，因此总耗用量减去产量不等于净贸易量。

¹ 世界银行的数据中包括了前东德，粮农组织和国际粮食政策研究所则把前东德包括在“其他工业化国家”一栏中。（前东德 1988 - 90 年数据：产量 10.7；总耗用量 12.7；净贸易量：-2.3。）

² 包括南非共和国，粮农组织和国际粮食政策研究所的数据中包括了以色列。（以色列 1989 - 91 年数据：产量 0.2；总耗用量 2.5；净贸易量 - 2.2。）

资料来源：国际粮食政策研究所，1995 年，《二十一世纪初的人口与粮食：满足日益增长的人口对未来粮食的需求》，华盛顿特区。

表 7

发展中国家所有谷物（大米）1989 - 91 年数据及预测对比

	发展中国家							总计
	非洲撒哈拉 以南地区	近东和 北非 ¹	南亚 ¹	亚太地区 中国包 括台湾 ²	其他 地区	拉丁美洲 和加勒比 地区	其他 零散国家	
百万吨								
产量								
1989-91 年实际情况	54.7	76.8	202.8	326.8	104.6	97.0	...	862.7
2010 年预计情况								
粮农组织	110.0	119.0	292.0	473.0	165.0	159.0	...	1 318.0
国际粮食政策研究所	86.0	118.0	297.0	426.0	153.0	152.0	...	1 232.0
世界银行	83.0	97.0	282.0	475.0	151.0	144.0	20.0	1 253.0
总耗用量								
1989-91 年实际情况	64.7	114.2	203.3	339.8	119.3	111.4	...	952.7
2010 年预计情况								
粮农组织	129.0	191.0	302.0	488.0	185.0	185.0	...	1 480.0
国际粮食政策研究所	118.0	183.0	307.0	440.0	176.0	165.0	3.0	1 392.0
世界银行	96.0	169.0	312.0	502.0	189.0	172.0	20.0	1 459.0
净贸易量								
1989-91 年实际情况	-8.5	-38.4	-3.2	-14.7	-12.7	-11.3	...	-88.8
2010 年预计情况								
粮农组织	-19.0	-72.0	-10.0	-15.0	-20.0	-26.0	...	-162.0
国际粮食政策研究所	-32.0	-65.0	-10.0	-14.0	-23.0	-13.0	-3.0	-161.0
世界银行	-14.0	-73.0	-31.0	-22.0	-37.0	-28.0	-5.0	-210.0

注:

— 不适用。

数字未经四舍五入。

预测包含了库存量，因此总耗用量减去产量不等于净贸易量。

¹ 世界银行将阿富汗列入南亚一栏的数据中，而粮农组织和国际粮食政策研究所将其列入近东和北非一栏数据中（阿富汗 1989 - 91 年数据：产量 2.6；总耗用量 2.9；净贸易量 - 0.2。）

² 世界银行将台湾与中国分开，列入“其他”一栏中（亚太地区），（台湾 1989 - 91 年数据：产量 1.9；总耗用量 8.1；净贸易量 - 6.1。）

资料来源：国际粮食政策研究所，1995 年，《二十一世纪初的人口与粮食：满足日益增长的人口对未来粮食的需求》，华盛顿特区。

表 8

发达国家所有谷物产量和总耗消费量年增长百分率

	全世界	发达国家		总计
		过去实行 中央计划 经济的国家 ¹	其他 工业化 国家	
————— 百万吨 —————				
产量增长率				
1970-80 年实际情况	2.7	1.4	2.9	2.4
1980-91 年实际情况	1.6	1.4	0.2	0.6
1989-91 至 2010 年预测数				
粮农组织	1.5 (1.6)	0.7 (0.5)	0.9 (1.1)	0.8 (0.9)
国际粮食政策研究所	1.7 (1.6)	1.9 (1.5)	1.4 (1.3)	1.6 (1.4)
世界银行	1.5 (1.2)	1.0 (0.2)	1.0 (1.0)	1.0 (0.8)
总耗消费量增长率				
1970-80 年实际情况	2.5	2.9	0.9	1.6
1980-91 年实际情况	1.8	0.1	0.6	0.7
1989-91 至 2010 年预测数				
粮农组织	1.5 (1.5)	0.0 (-0.1)	0.8 (0.8)	0.5 (0.4)
国际粮食政策研究所	1.7 (1.6)	1.2 (0.9)	1.5 (1.3)	1.3 (1.1)
世界银行	1.5 (1.4)	0.1 (-0.4)	0.1 (0.7)	0.4 (0.3)

注:

历史上的增长率通常是年度数据的最小平方估计量,其中稻米按去糠大米计算。

括号外的增长率预测数是按照 1989 - 91 年的绝对水平到 2010 年的预测水平计算的,未按地区差别和不同的基年进行调整。

括号中的增长率预测数是各自按基年计算的(粮农组织是 1988 - 90 年,国际粮食政策研究所是 1987 - 89 年,世界银行是 1990 年),因为在作此研究时已经获得这些数据。

¹ 世界银行的数据中包括了前东德,粮农组织和国际粮食政策研究所则把前东德包括在“其他工业化国家”一栏中。

资料来源:国际粮食政策研究所,1995 年,《二十一世纪初的人口与粮食:满足日益增长的人口对未来粮食的需求》,华盛顿特区。

表 9

发展中国家所有谷物产量和总耗消费量年增长百分率

	发展中国家						总计
	非洲撒哈拉 以南地区	近东和 北非 ¹	南亚 ¹	亚太地区 中国包括 台湾 ²	其他	拉丁美洲 和加勒比 地区	
	百万吨						
产量增长率							
1970-80 年实际情况	1.4	2.8	2.7	4.0	3.0	2.4	3.1
1980-91 年实际情况	3.4	3.4	2.9	3.0	2.5	0.6	2.7
1989-91 至 2010 年预测数 ³							
粮农组织	3.5 (3.4)	2.2 (2.3)	1.8 (1.8)	1.9 (2.0)	2.3 (2.1)	2.5 (2.3)	2.1 (2.1)
粮食政策所	2.3 (2.4)	2.2 (2.1)	1.9 (2.2)	1.3 (1.6)	1.9 (1.9)	2.3 (1.8)	1.8 (1.9)
世界银行	2.1 (3.3)	1.2 (1.9)	1.7 (1.6)	1.9 (1.6)	1.9 (1.8)	2.0 (2.1)	1.9 (1.8)
总耗消费量增长率							
1970-80 年实际情况	2.5	4.5	2.2	4.4	3.2	3.9	3.6
1980-91 年实际情况	3.1	3.6	3.0	2.6	3.2	1.5	2.8
1989-91 至 2010 年预测数 ³							
粮农组织	3.5 (3.4)	2.6 (2.5)	2.0 (1.8)	1.8 (1.9)	2.2 (2.1)	2.6 (2.4)	2.2 (2.2)
粮食政策所	3.0 (3.0)	2.4 (2.2)	2.1 (2.3)	1.3 (1.7)	2.0 (2.1)	2.0 (1.7)	1.9 (2.0)
世界银行	2.0 (3.1)	2.0 (2.4)	2.2 (2.0)	2.0 (2.1)	2.3 (2.1)	2.2 (2.5)	2.2 (2.2)

注:

历史上的增长率通常是年度数据的最小平方估计量,其中稻米按去糠大米计算。

括号外的增长率预测数是按照 1989 - 91 年的绝对水平到 2010 年的预测水平计算的,未按地区差别和不同的基年进行调整。

括号中的增长率预测数是各自按基年计算的(粮农组织是 1988 - 90 年,国际粮食政策研究所是 1987 - 89 年,世界银行是 1990 年),因为在作此研究时已经获得这些数据。

¹ 世界银行将阿富汗列入南亚一栏的数据中,而粮农组织和国际粮食政策研究所将其列入近东和北非一栏数据中。

² 世界银行将台湾与中国分开,列入“其他”一栏中(亚太地区)。

³ 预测数字。

资料来源:国际粮食政策研究所,1995 年,《二十一世纪初期的人口与粮食:满足日益增长的人口对未来粮食的需求》,华盛顿特区。

插文 15 中国粮食贸易前景

国际上对中国将在世界粮食市场扮演什么样的角色有着不同的见解。由于对一些主要参数所作的假定不一，所以对中国未来 15 到 30 年粮食净进口量的预测从基本上可以自给自足到高得难以置信的 2 亿吨都有。不少消息来源相信中国粮食进口量将达到 3000 至 4000 万吨，这个数字比前苏联 80 年代后期进口的数量要少。从长远来看，不会对世界粮食的真正价格产生大的影响。为了节省运费的相关设施，大部分进口粮食可能会运往大城市和沿海地区，这样便可以保证价格稳定、供应充足。

由于 1994 年政策有所变化，北京已将各省粮食供应的责任下放给各省政府。这意味着北京已失去了对国内粮食供应的大部分控制权，因为各产粮大省可以（也的确在）严格控制向外省输出粮食。除非

本省的需求能得到满足，这就是造成 1994 年粮价飞涨的一个原因；粮食并没有从富裕地区流向缺乏地区。因此 1993 年改革所确定的要建立全国统一大市场的进程便延误至今，也许还将持续几年，而且一旦中国为其大城市和沿海地区进口足够粮食的话，这个发展国内大市场的计划可能将要延迟几十年。近几年，中国国内征购粮食约 4000 万吨，尽管比 1994 和 95 年的数字可能低些，因此，4000 万吨对于中国的商品粮来说是个非常大的数字了。

虽然在未来十年乃至更长时间内，中国有可能会每年进口 3000 至 4000 万吨粮食（小麦进口量约为每年 1100 万吨，但实际数字是否会这么高将取决于：中国将采取什么样的措施鼓励国内粮食生产，例如价格政策和研究方面以及如何促进农场扩大；

如何保证高质量化肥供应充足；如何控制畜产品需求量的增长率；以及国家创汇能力方面。就价格政策而言，1996年3月政府宣布国家粮食收购价格将提高20%，以促进生产。据来自中国调查的最新消息和卫星照片显示，粮食生产面积比报道的面积要大得多，这意味着中国粮食增产潜力比以前想象的要大得多。调查的数据还充分表明其库存量也被大大低估了。在对畜产品需求量的估计上，来自各渠道的官方关于肉类和家禽产量的各数据有很大差距。产量数据表明1993年中国人均肉、禽占有量达到32.5公斤以上，而家庭调查的结果表明消费量仅占该数字的一半左右。如果人均消费量真是32.5公斤（按同样测算方法，现在已增至38公斤），那么消费增长速度应该开始放慢了，但至今尚未出现任何放

慢的迹象。也许更令人困惑的是，虽说肉、禽产量自1985年以来有重大增长，但据家庭调查，城镇人均购买量仅从1985年的22公斤上升到1993年的24.5公斤，而同期农村消费量从12公斤增长到13.3公斤。这段时期，肉禽的产量几乎翻了一番，从1930万吨增长到3840万吨，而人口增长了12%。另一项调查数据说1985年人均猪、牛、羊肉的消费量是16.75公斤，1993年是27.37公斤，而在某些消费事项人均消费量的调查中，1985年肉、禽的人均消费量是16.5公斤，1992年的是22.6公斤。所以这些数字均出自《中国统计年鉴》。

影响未来粮食需求的一个主要因素是肉类的消费，很难确定目前肉类产量和消费量究竟是多少，有多少粮食用于肉、禽、奶类生产。大部分公布的对粮食需

求及供应的预测结果都没有认识到畜产品生产 and 消费数据上的混乱。

政府对增加粮食进口的反应也是极其重要的。¹在农业和农业研究领域的不断投入、合理的价格政策、引进的生产技术如育种技术的推广都是促进国内供应的方法。然而，由于未来粮食的进口量很可能要超过目前的数量，因此有必要投资改善市场基础设施，以适应将扩大的粮食贸易。

¹ S.Rozelle, J.Huang 与 M.Rosegrant, 1996, 刊登在1996年第一季度《选择》上的“为什么中国不会让世界饥饿”。

求，以足够的最低标准来养活自己，这让我们感到深深的不安。一些国家甚至在面临艰难的国际经济环境时依然取得了巨大进步，并继续保持发展势头，他们的经验表明，在执行引导国家实现粮食安全的国内政策和贸易政策时，政府扮演着关键的角色，而且经济政策起着至关重要的作用。¹⁵

¹⁵ 就此问题，在各个技术性层次上都有丰富的资料。粮农组织就具体问题发表了许多文章，而且为1996年世界粮食首脑会议准备了技术背景文件（见第263页插文14），对粮食安全问题的诸多方面进行了广泛的论述。世界银行1995年也发表了一些有价值的综述文章。如牛津大学出版社于纽约出版的《1995年世界发展报告》；P.Pinstrup - Andersen 和 R.Pandya - Lorch 著于1994年的《减轻贫困、发展集约化农业和有效管理自然资源》。这是国际粮食政策研究所在华盛顿特区出版的《粮食、农业和环境研讨论文集》中的第一篇论文。另外，为国际粮食政策研究所“2020年远景”而准备的一些背景文件也涉及到大量相关议题。

政府与粮食安全

要想把粮食安全的概念用于全球一级或区域一级是很困难的。这里的区域是指地理意义上的，而不是政治经济意义上的。撒哈拉以南非洲被认为是粮食不安全状况很可能将进一步恶化的地区。这实际上是说，该地区大部分国家粮食安全状况预计将日益恶化。相反，该地区一些整体情况预计会好转或至少不再恶化的国家也可能出现个别国家情况变糟。由于粮食安全能否实现取决于行使权力和职责的机构所采取的行动，所以各国政府才是合理运行操作这一概念的最高层领导（现实中唯一的例外是欧盟——哪怕在当时它也不完全如此，因为欧盟经历了不同程度的政治经济的结合）。这并不能排除外部机构采取行动的必要性，如捐赠国政府、国际组织、非政府组织及多边和双边捐赠机构，以帮助发展中国家政府完成他们的职责。

80年代初期以来，许多国家开展的政策改革偏向于进一步扩大市场和放开经济。¹⁶ 正如公共机构策划的那样，发生了背离发展思想的转变，包括农业发展。此间，甚至对政府的作用

¹⁶ 粮农组织1995年文件中阐述了强调这些政策改革的主要压力。参见罗马出版的《1995年粮食和农业状况》一书中“政策改革与消费者”一文。

有过严肃的质疑——在市场经济中，政府哪些该做，哪些不该做。在这种情况下，如果想发展成成效斐然的自由市场经济，而不是推行单纯的一切自由的经济，使得国家长期粮食安全所依赖的可持续的经济增长得以出现，而且所得利益能平等分配，那么显然政府要起到至关重要的作用。

那么政府的作用究竟是什么呢？哪些只有政府才能做到呢？简单说来，政府必须统治管理国家，传统上认为统治管理就是守卫边境，保护国民不受外部和内部的威胁，即维护和平，没有和平粮食安全即会受到威胁。统治管理还意味着建立和强化其立法、执法体制，区分善恶，规定个人及法人团体的义务及其行为，以维护公众利益，并保护他们应享有的权利。建立一个牢固、公正、稳定的立法体系是非常必要的，它可以指引、调节个人在市场中的行为，通过执行法律来确保他们依照相同的规定办事，这样市场功能就可以为人人享有粮食安全发挥作用。只有政府才能创造确保国家粮食安全得以实现的有利、稳定的宏观经济和贸易环境。对于从中央计划经济过渡到市场经济的国家来讲，由于要执行体制调整的政策，或仅仅是为了开展正常经济发展中的某部分工作，因而政府的这项任务是极其艰巨的。政府需要加强对基础设施的投资以谋求发展，同时还必须认识

到，投资发展人力资源（建立男女共享的人力资本）和采取行动消除贫困会对国家增长潜力有利而无害，而且对于确保社会各界享有粮食安全是至关重要的。这类投入包括提供大量公益服务和基础设施，如教育、卫生、公用事业设备和道路，以及私有部门不能充分提供的事项。另外，政策改革一旦执行成功了，使政府的能力得到充分发展，调整和需求有时也会要求政府暂时提供一些原则上可由私有部门提供的某些服务事项。为了避免造成对新生私有部门发展带来的抑制，此类行动不管是由政府还是其他机构开展，都需认真谨慎地计划协调。

因此，要想在可持续发展的基础上实现粮食安全，就需要政府在一系列不同政策上采取行动。有必要制订有利于并促进整个经济增长的贸易和宏观经济政策，增加产品在海外市场的竞争能力；还应纠正以前偏向经济中某一个部门而损害其他部门的错误做法。政府制定的农业政策应促进该部门持续发展，以增加国内粮食供应和国家具有相对优势的农产品出口。虽然经济增长对消除粮食不安全的主要原因是重要的，“但预计经济不可能那么快速发展到在不久的将来就消除一些人群长期粮食不安全状况，即使在最佳形势下也不可能达到这点，而且广泛存在的长期粮食不安全问题常会影响长期经济发

展的速度，那些缺乏能量来源的人就无力抓住机遇提高他们的产量和生产力”。¹⁷另外，收入分配严重的不平衡可能会阻碍那些缺乏资源的人参与发展经济，而且某些政策改革本身就对社会易受害人群有着巨大的负面作用。中短期内，还需要采用一些特殊措施来对付粮食不安全的某些问题，并确保必不可少的粮食进口的资金。从长期来讲，也始终需要一些特殊政策，尽管政策的性质可能在执行过程中会发生变化。

必须再次强调，仅仅是成功地执行粮食和农业政策，并不能达到国家粮食安全的目标。只有各部门共同采取行动，帮助那些祖祖辈辈深陷于贫困和营养不良的人们走出恶性循环，才能消灭赤贫这个粮食不安全的根本原因。然而，并不是得等到贫困消除了才能实现粮食安全。国际组织、捐赠国政府、世界首脑会议和几乎所有从事发展工作的人都一再重申，消除粮食不安全的资源和方法是有的，但问题在于缺少政治意愿。各国政府只需相应地调整国家优先考虑的事项，问题就能解决了——尽

管刻意避开谈所需的时间问题。成功的典范多强调的是某一国家采用的政策，而不去深刻探讨让这些政策得以实施的社会政治背景。很少有人问为什么会缺乏政治意愿：

政治意愿是新闻界用语，指政府在遇到技术上可行且有必要解决的重大问题时，为克服利益冲突、思想蒙蔽和体制约束的重重困难而采取行动的决心。这一术语利于编写美妙的新闻，但于社会科学无补。社会学家必须解释为什么会缺少政治意愿，以及怎么做才能产生政治意愿。¹⁸

联合国社会发展研究所在粮食体系的研究结果中异乎寻常地明确提出了政治意愿的问题。他们把对采用政治途径，而不是严格的技术方法，让贫穷的人尽快获得粮食的怀疑态度抛却一边。这不仅适用于有着广泛不同的社会经济阶层的工业化国家，也适用于处在其他发展阶段的国家。不管怎样，政府得依赖于那些给予支持的集团，他们玩花招的余地相应地就受到限制：

如果象联合国社会发展研究所的研究人员相信的那样，这确实是一个系统的问题，那么只要通过国家基本的公共政策的实行和社会变

¹⁷ 世界银行1986年文件。《贫困与饥饿》是华盛顿特区出版的一份世界银行的政策研究。

¹⁸ Barraclough 见前引书第266页脚注5。

革就可以有效地解决。社会变革是指个人、社会各阶级、集团和民族之间的新权力关系，它不会轻易产生。可以说服政治领袖，让他们相信饥饿和贫困是严重的但可以解决的社会问题，可这样做并不能产生政治意愿。虽然在某些情况下它也许有一定功效。在消除饥饿的斗争中，政治的确是起作用的。怎样才能产生足够的政治压力去迫使政府采取有效的战略，以便迅速消灭贫困和饥饿呢？在不同的时间和地点，这个问题的答案是不同的。然而，在社会力量已出现，能产生这种政策的地方，就会有至少三个广泛的紧密联系的社会进程。¹⁹

这三个社会进程指的是：现代化进程——经济发展和技术变革带来的社会影响；快速发展的信息获取和传播，通过更新人们的观念意识以利于社会变革；大众参与——真正动员组织起那些以前因缺乏对资源的控制或对政府的影响力而被排除在外的人。政治、社会、经济和生态系统以及各个进程之间的相互关系，在影响各地、各国以及全世界的人获得粮食的过程中是极为复杂的，且这些问题无法简单地予以

解决。我们经常可以看到，很少有什么方法象技术方法那样，轻易地就把复杂问题给解决了。举个简单的例子，增加化肥的使用能提高作物产量，其实能不能使用化肥，要取决于其他很多因素，比如说政府是否认为化肥进口非常重要，愿意为其提供可靠的外汇保证？分配部门能否做到把肥料及时分到需要的地方？农产品价格对使用化肥合算吗？农民是否有钱能购买到化肥？是否有部分农民由于政治或其他非经济原因的限制无法购买到化肥？²⁰有必要指出的是，在这个问题上，政治意愿并不是要进行国家干预或补贴，去鼓励使用本来就不经济的化肥，而是去消除现存的不正常现象和特权。

就粮食不安全状况还有许多技术性问题（涉及到广泛的专业学科）需要得到技术性解答。是不是应该使用化肥呢？在某些农业生态条件下，要想提高产量就应该使用。但是，粮食不安全的基本问题不单纯是技术性的，因而解决方法也不仅仅是技术性的。所以，只有政治、社会和经济体系决定了应该使用

¹⁹ 同上。

²⁰ 比如说，曾经有过这样的例子，政府机构对支持某个政党的人限制供应物资，例如化肥。

化肥，它才能用于生产。本章其余部分将探讨粮食安全的一些经济问题，并为有关政府分析政策的内涵。

作为粮食安全内容之一的可靠性：短期波动与长期趋势

法律上有这么一条公认的箴言：棘手的案件会造成错误的法律；那么同样也可以说，短期的危机会造成错误的政策。本章是在察觉到要发生全球粮食危机的背景下写的。从性质上讲，这次危机是短期的，但它对一些低收入缺粮国家有着较长期的严重影响。在应付紧急情况时不能忽视较长期的问题，这一点是重要的。

可靠性是粮食安全的一个组成内容，它涉及到具备和获取两个方面的问题，还经常与稳定性的概念混淆，不过对稳定性的定义及供应对象问题极少明确谈及。天气及其他自然力量影响着供应的稳定性；需求的突然变化会影响价格的稳定；而各国内部及国家之间宏观经济和各部门政策的相互作用，对供应的稳定和价格的稳定都有影响。

谷物生产的供应方面出现波动就会对价格产生太大的影响，因为总需求的谷物短期价格弹性要相对小一些。供应不稳定的一个主要原因是天气造成的不利影响，这在70年代初期就发生过。1973年的谷物产量比预计产量下降了3.5%，1995年又降了3%（不利影响至今未消）。北美、北欧和前苏联大部分地区不利的天气情况，以及南亚反常的季风，导致了1973年的谷物生产比预计产量下降了3.5%。60年

代后期，由于美国政府决定停止大量库存粮食，以及同一时期发生的一系列事件（如第一次石油价格冲击及其后果使得许多农业生产资料价格上涨；再如苏联发生了粮食短缺，政府改变政策进口谷物，而不是屠宰牲畜），致使国际谷物市场的价格迅速上涨（图 14）。

1995 年也发生了一次由天气原因引起的类似情况，全球产量比预计的减少了 3%，1995 年世界粮食价格大幅度增长，假如政策造成库存继续缩减，一些生产地区种植条件仍成问题的话，粮价可能还会提高。从 1996 年 1 月至 6 月，美国小麦出口价格比上年增长约 30%，但美国粮食的进口商通常要面临 50% 或更高的增幅，这是因为政府减少或取消了出口价格补贴。玉米是美国出口的第一大粗粮作物，出口价格与同期相比上涨 46%，这可以从进口国的付款价格中反映出来。尽管印度和中国水稻库存较多，但价格也显著提高了。由于主要出口国已大量中止了出口价格补贴，许多进口国还面临着更为严重的粮食进口费用上涨的问题。供应出口的粮食紧张，世界粮食库存从 70 年代起已下降到最低水平，谷物库存量与使用量的比率只有 14%。

近期的分析与市场信息表明，只有 96 年产量水平确定下来，才有可能

降低粮食价格。但如果发生严重的旱灾，或出现值得注意的减产兆头，都可能再度抬高，甚至波动价格。如果作物生长状况良好，北半球收获期后，也许等 10 月、11 月小麦生产大国加拿大预期的高产得到证实后，预计小麦价格会明显下降。粗粮市场因为很大程度上取决于一个地区——美国玉米带的生产情况，所以可能会出现更大的短期波动。

粮食市场的现象是围绕世界粮食实际价格下降这个大趋势的一个短期波动，既有价格的急剧上升，又有不甚明显的回落（价格回落当然不是进口国所担心的，而出口国的政策旨在更大程度地缓和价格回落）。价格下降的趋势开始放慢，但还没有证据表明已降至最低点。即使在最高值时，1995/96 年的最高价格也比 1970-1985 年间的任何价格都低，而且从未超过 1974 年实际价格的 45%（表 14）。主要热带农业出口作物的商品市场也显示出，围绕更为明显下降的实际价格而出现巨大的价格变化。

1973 年和 1995 年两次气候引起的供应冲击影响到国际市场价格，所持续的时间要比对开放市场自由贸易的影响长久，这是因为许多进出口国家制定了与国际市场隔离的政策，这种隔离意

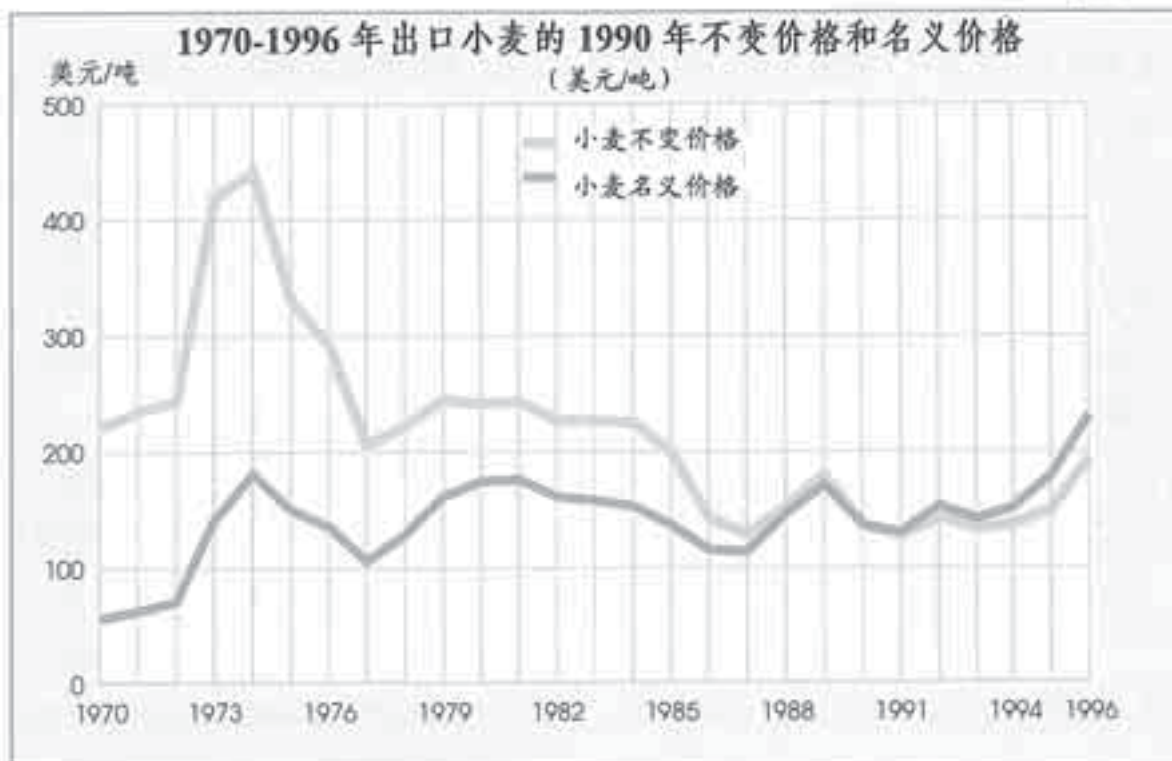
意味着来自国际市场的价格信号不传到国内生产者和消费者，因此他们不按国际市场条件调整价格。实际上，这些国家把长期存在的不稳定转嫁于国际市场，只有很少的具有比较开放的农业经济的国家中有调整；因为调整的负担不是由大家分担，所以调整幅度往往较大。

一些具体的例子说明对国际市场稳定所产生的政策影响。例如，欧盟很早就对小麦生产者的支持价格，这种生产者价格通常远远高于国际价格，并保持稳定。通过可变化的税收制度保持

不变的最低价格，这是由欧盟小麦进口者所支付的价格。欧盟根据最低价格和国际市场价格之间的差距所制定的税对其进口征税。为了向出口市场倾销过剩的小麦，他们根据国内支持水平或干预价格与国际市场价格之间的差距向出口者提供补偿。

在 1973 年和 1995 年两次出现产量短缺的情况下，国际小麦价格上升超过了最低限价，欧盟把可变的征税和出口补偿转到出口税，以保持最低价格水平。这样，欧盟的生产者无需削减产量来适应通常较低和波动的国际价格而

图 14



来源：粮农组织，世界银行（减缩指数）

得到保护，他们因为出口税的调节而不用增加产量来适应较高的国际价格，消费品价格的稳定也意味着消费者对日益变化的世界市场行情没有积极性去调节其消费格局，这说明，作为主要的小麦生产者的欧盟不因低落的国际价格而减少其产量，实际上，还向国际市场出口其过剩的小麦，从而使低价格状况更加恶化。另外，欧盟也不增加其产量以对较高的国际价格作出反应，相反，欧盟控制向国际市场出口，这样使国际价格的上升更加剧烈。在第一种情况下，实行出口调整国家的生产者受损，而进口国家的消费者或政府得益；在第二种情况下，实行出口调整国家的生产者得益，而进口国家的消费者或政府受损。90年代早期的包括闲置规定在内的共同农业政策改革受到了挫折，但是没有完全否定上述效果。1995年中期南非亦采取措施，通过停止执行谷物出口合同来稳定国内价格。美国的政策改革先部分继而全部取消亏损补贴，但是与此同时，过去和现在仍然执行出口增长计划（尽管1996年价格上升期间这一计划中止），美国和欧盟都采用土地闲置计划进一步减小了生产者对价格波动的反应。

消费者或政府的情况如上所述，因为一些小麦进口国家也保护他们自

己，使他们的消费者免受国际市场价格变化的影响，特别是在价格急剧上涨时更是这样。这些国家有时利用半国营销售机构，按国际市场价格在国际市场购买小麦，如果国际价格低的话，以较高的价格（加税）销售到国内市场，如果国际价格高的话，以较低价格（补贴）销售到国内市场，所以这些进口国家的消费者不被迫适应国际市场，既不过多也不过少的需求，也不强行进一步按国际市场调整，这就增加了实行调整的国家负担。

正如约翰逊所说的：

在国际市场的大多数的价格变化是人为的——这是许多国家的政府所执行的政策的结果。总之，为消费者和生产者稳定国内价格的国家政策是以国际价格的变化为代价的，除非国内价格的稳定是依靠保持足够的库存量，为有关的粮食产品事实上形成一种完美的弹性供应曲线。但是，除加拿大、印度和美国以外的国家都没有如此大的库存量，结果，几乎所有的国内价格稳定的国家计划都以调节进出口来实现，按预先确定的稳定价格使供应与国内需求相平衡。用这种方法，国内需求和供应变化的所有潜在的价格影响均施加于世

界市场。²¹

不管怎样，国际贸易所依的全球环境正在发生变化。从全球和国家粮食安全的观点看，今后的战略需有别于过去的战略。对短期波动和长期趋势作反应的粮食安全政策也需有所区别，这点也是明确的。

由于有些主要的进口国家需求量的大量上升引起价格上涨的意识，因而对由此而产生的世界谷物市场发生可能的冲击加重关注。那些足以具有潜在的大量增加需求量的国家是中国和印度。他们的面积、地理和农业多样化对由气候引起的国内谷物供应的冲击具有某些缓冲作用，同时，也使他们在好年景时有出口的可能。插文 15，第 276 页总结了各个国家的形势和政策。插文 17，第 290 页概述了主要谷物出口国美国的政策的变化。

在过去 40 年中，美国一直是主要的全年性谷物库存保持国，欧盟自 70 年代末以来也成为谷物净出口者并保持着可观的谷物储备。加拿大有时也有数量少得多的谷物储备，而澳大利亚和阿根廷均无仓储能力进行谷物储备。直到最近，印度的粮食储备才完全是国内性质的。美国和欧盟所持有的库存是国内农业政策对超出市场结算水平的国内价格予以扶持的结果。要求当局收购和保持库存量，直至达到预先确定的市场价格机制允许把库存投放市场为止。另外，各地区不生产谷物的土地闲置计划和土地保护储备计划也起着谷物补充库存的作用，尽管这不是以实际谷物库存而是以非种植土地的形式。这些所谓的由政策导致的库存会随市场和贸易自由化的出现而急剧减少或消除。这就是说，世界将不再能够依靠这样的政策性库存来缓冲产量短缺而造成的价格影响。

这就提出了两个不同但有关联的问题。第一，在更加自由化的贸易和市场的环 境中，全球谷物市场可能的动向是什么？粮农组织和其它别的地方对这一问题正在进行分析工作。但遗憾的是，在写本文时，只知初步的结果。然而经济理论和凭经验理解市场也能够得出某些有见解的定性推测。世界产量

²¹ D.G.Johnson, 1984, 为 1984 年 9 月 3 日至 7 日在罗马举办的粮农组织关于世界粮食安全的研讨会上所准备的论文《国际粮食储备的可选择方法》，ESC: FS/SYMP/84/5.

下降的状况值得考虑，对产量短缺的反应如果没有政策性库存来缓冲价格的上涨，那么国际价格的上升很可能会加剧。但是随着更多开放经济和自由化市场的出现，将有更多国家更多的生产者和消费者来承受更强的国际价格传导。这应该说将产生更大和更快的供求调整以应付价格的变化，而生产者增加产量，消费者转向选购相对便宜的食物。因此，将来的国际市场价格的上升开始时很可能更猛烈，但它是较短暂的。随之而来的问题是，原来由政府承担的政策性库存究竟能让私人部门承担多大程度。无可预期私人部门能承担同样规模的库存，因为这样规模的库存很可能是无利润的。尽管如此，私人部门的库存将保持在达到利润的水平，这一水平达到能缓冲和减少市场价格上升的规模。

讨论的焦点针对价格上升动态。第 248 页，图 14 中的审议说明了价格下降动态的趋势远不是剧烈和大幅度的，反映了一些谷物生产国家为保护他们的农民免受严重价格下跌的损失所制定的各项政策。自由化和政策改革达到消除或减少此类政策的影响时，国际市场将会出现比以前更大的价格下降变化。因而，在收成好的年份里，价格下降将会更加明显，使进口国家从中得

利，并为私人部门的库存提供可能更大的利润刺激。

第二个问题是，一些国家可能仍认为需要保持一定水平的粮食安全储备，以区别于私人进口商和商人所持有的任何周转库存。（不保持粮食安全储备的国家将会受到市场不稳定的全面冲击），这些国家基本上有两个选择：他们可以持有实际的粮食库存或者持有粮食安全储备所需的外汇资金。第二种选择的主要优点是国家不会因保存实际的粮食品种和库存管理而承受巨大的费用支出，同时，他们还可以从硬通货帐户获得利息。但是，在全球供应短缺时期，使用这种资金会加剧价格上涨。有关国家的权衡是从价格上涨增加的进口费用减去外汇帐上所获得的利息与保持粮食储备直至使用时所需的费用相比较。

虽然粮食安全外汇资金有财政和货币的两种含义（例如利用税款收入或借款来建立粮食安全资金、收支顺差和资金储备到需要之前所得利息收入），如果粮食品种是当地购买，实际的粮食品库存储备主要是财政的含义；如果粮食品种是通过进口获得的，也有货币的含义。不管通过征税收入或通过借款来建立库存储备，首先需有经费。然后，还要有包括与库存管理、运输、储存、装

插文 16 印度的粮食安全和贸易

印度把粮食安全放到国家议程的很高位置。70年代印度还是一个重要的粮食净进口国，从80年代初开始谷物生产量接近自足的水平，90年代自足有余并持有高水平的缓冲库存。印度粮食公司创建于1965年，主要从事收购、储存和运输谷物并通过公共分配系统进行谷物分配和保持缓冲库存。粮食的收购价和发行价由政府确定，发行

价格不包括所有的费用，其差额由政府对消费者补贴。政府还对缓冲库存的存储成本进行补贴，这一补贴约占库存价值的30%。

在过去几年中，谷物产量有重大增加，从1992/93年的大约1.8亿吨提高到1994/95年的近1.92亿吨。到1995年3月，库存量达到2870万吨，但是，尽管产量有所提高，运输和储存问题延缓了收购。不

过，1995年进入市场的大部分小麦是由印度粮食公司和其它公共部门的机构按照价格扶持作法收购，而私商用远高于扶持价格只收购一小部分质量很高的谷物。1995年夏收季节末，库存量曾达到3600万吨和3700万吨之间，但到11月，其库存减少到2900万吨。尽管日益增加库存量的存储成本在上升，但原计划降低国营零售销路中的小麦和大

卸和更换有关的维持费用。这些费用需出自同一个财源。最后，根据以前的粮食安全储备的使用指导规定，当粮食安全储备需要使用时，要有分配和重新补充的费用。理想地说，当价格低的时候，库存需要补充，当价格高的时候，库存需要减少。但是，正如所看到的一样，允许较大价格下落的政策改革尚需

适应国际市场情况。实际商品粮食安全储备的建立、运转和管理所需的政府预算，对政府或对私人部门来说，都有一个高于货币成本的机会成本。根据资金使用选择，这一机会成本可大可小。因发展中国家存在资本和经常性预算资金的短缺，如果计算适当的话，这种机会成本很可能是非常高的。

来的发行价格以补偿上一年的价格上涨，由于预算的原因不得不推迟执行，出口限制的取消使这一年出口了 250 万吨大米和 200 万吨小麦。农业部施加压力要取消最高限额以允许更大程度地依靠出口和进口来管理粮食供应。

增加出口的最重要的制约因素是储存、运输和港口设施的不足。然而，取消公共部门对主要基础设施包括港口的垄断起到鼓励新的私人部门投资的作用，一些港口的重新开发预计

到 1997 年完成。如果这一目标能达到，某些专家认为到 2002 年印度可出口 300 万吨小麦和 400 万吨大米（大米目前库存达 1600 万吨），这将使印度在价格竞争的小的世界大米市场中成为一个主要的角色。但在小麦市场中，其价格竞争性要小一些。

在不同的政党之间似乎存在高度的一致意见，主张在支持农业发展和对粮食安全给予高度优先的同时，应继续经济自由化的进程，因此，印度似乎很可能更

多地参与未来谷物市场的国际贸易，并且也许会在某一时候决定减少其大量的和开支巨大的缓冲库存，以利于更大程度上依赖进口。如果是这样的话，一旦港口能力实现现代化和扩大之后，印度可能在世界市场中扮演一个更大的角色。

粮食安全库存问题，无论是以实际的商品还是流动储备金形式，是国家的或是各种现有的资金来源所形成的多边的储备，从经济意义上说都是非常复杂的，存在各种非经济因素并且还有经济和非经济因素的具体国情下，每一个国家需要从其自己的前景出发去解决这一问题，并重复这一重要的应变措

施，这是毫无疑问的，在确定关系到粮食安全库存的政府政策时，政府需要考虑到私人部门在谷物贸易和储存中的活动并决定公共和私人部门各自应起的作用。

单个的小国对世界市场无能为力，现在问题是，除了下一节讨论的与贸易有关的经济政策外，低收入的粮食

粮食援助和粮食贸易： 1996 年美国农业议案

美国政府传统上持有很大数量的谷物库存，这主要是由于其执行国内农业计划的结果。这些库存对促进世界谷物市场的价格稳定起着重要的作用。美国还有向发展中国家提供粮食援助和实施谷物和其它农产品的出口信贷计划的长远历史。

最近所引起的对世界粮食安全的加重关注也发现了美国的谷物库存量低，限制了美国作出反应的灵活性。美国对平衡联邦预算所产生的关注也在削弱其作出反应的可能性，特别是对粮食援助和有关开支作出反应的可能性。因此，美国强调加强其商业谷物供应的努力，而不是对粮食援助作出反应的问题。

看来美国作出了强有力的承诺，确保继续供

应谷物以满足出口需求，不附带与紧缩谷物供应有关的任何限制。美国向进口者保证，美国不限制出口。美国已授权从目前 380 万吨粮食安全小麦储备中拨出 150 万吨以履行紧急人道粮食援助需要的承诺。国内计划已作调整以鼓励 1996 年增加作物产出。

1996 年出口计划

美国出口计划包括公共法 480 所规定的粮食援助和商业出口信贷计划。根据公共法 480 第 1、2、3 项规定，对商品出口具体确定筹资问题。

• 美国 1996 年财政年度（于 9 月 30 日截止）的第 1 项筹资为 3.16 亿美元。信贷计划以非常优惠的条件向特定的发展

中国家提供长期贷款。

• 1996 年的财政年度的第 2 项筹资为 8.21 亿美元。这一计划通过世界粮食计划署、各种非政府组织和根据双边协定提供无偿粮食援助。

• 1996 年的财政年度的第 3 项筹资为 5000 万美元。这一计划根据受援国开展的一系列特别的长期发展活动无偿提供粮食品。

提供出口信贷保证是为了资助美国农产品的商业性出口。GSM102 计划提供资助的期限为 6 个月至 36 个月的信贷保证（1996 年财政年度为 50 亿美元），而 GSM103 计划可以提供 3 至 10 年期限的贷款保证（1996 年财政年度为 5 亿美元）。

最近的农业立法

新的立法，即 1996 年联邦农业发展与改革法作了若干修改，这有可能影响今后美国的出口，下列各项似乎最关切：¹

•播种和生产的灵活性。生产者在以往 5 个作物年中至少有一年参加小麦、饲料谷物、棉花和稻米计划或有这些作物的注册农地，可以签订由新法授权的生产灵活性合同，合同期为 7 个作物年，从 1996 年至 2002 年，合同允许生产者以递减方式继续接受付款，在合同所规定的面积上有种植除水果和蔬菜以外的任何作物的灵活性。

•保护储备计划。保护储备计划重新授权至 2002 年有效，任何一次，这个计划可以登记多至 1470 万公顷的土地。除

了对环境具有高价值的土地以外，农业部长均允许参加者在 1995 年 1 月 1 日以前以书面形式终止任何已签订的合同，其条件是合同生效至少要有 5 年时间，农业部长持有决断权力，以处理将来和符合登记资格标准的土地的签约和“早退出”问题。

•农业贸易计划。公共法 480 第 1 项作了修改，授权允许同外国政府和私人实体签订协定。对偿还条件作了修正，取消 10 年的最低偿还期，把最长宽限期由 7 年减至 5 年，第 2 项中的变化增加了资金提供的水平，从 1350 万美元增加到 2800 万美元，作为国外行政支持资金，提供给合格的组织，并把诸如世界粮食计划署的政府间组织列入有资格接受这一资金的组织名单。公共法 480 的其它变化包括一项修改，以扩大可列入农业贸易计划的商品范围并把新公共法 480 加入协定的期限延

长至 2002 年。公共法 480 中任何一项的高达 15% 的现有资金可以用于实施其它任何一项，第 3 项中的高达 50% 的资金可以用于第 2 项。

•出口保证计划。到 2002 年 GSM102 和 103 的年度计划水平定为 55 亿美元，每一个计划可以有若干资金有一定的灵活性。新的短期信贷保证信贷期限不超过 180 天。

•加强出口计划。加强出口计划的资金变化限度 1996 财政年度为 3.5 亿美元，1997 财政年度为 2.5 亿美元，1998 财政年度为 5 亿美元，1999 财政年度为 5.5 亿美元，2000 财政年度为 5.79 亿美元，2001 和 2002 各财政年度为 4.78 亿美元。

•建立新的粮食安全商品储备以替代粮食安全小麦储备。被批准 400 万吨储备商品除小麦外还包括玉米、谷类、高粱和小米。这一储备的补充期限延至 2002 年。

¹ 这一立法的详细分析见《美国 1996 年农场法增强了市场导向》一文，第 246 页。

进口国的政府能引用什么样的政策措施来确保有粮食和获得粮食，以对短期波动和较长期的波动作出反应。例如，国际粮食政策研究所已提出四项措施：

许多发展中国家已经认识到，要坚持使消费者能买得起粮食的战略，诸如维持大量的公共谷物库存或规定最高限价，是极其昂贵的，难以保持。但是，他们能做下列一些事：

- ◆ 维持少量的谷物库存以在价格上涨时提供一定的保险；
- ◆ 使用外汇保险或专门贷款安排，诸如以国际货币基金会的补偿贷款办法来资助必要的进口；
- ◆ 使用世界期货市场和期货选择买卖市场以阻止将来价格的上升；
- ◆ 对运输、通讯和农业研究进行投资以确保有竞争力的农村市场和提高农民对价格变化作出反应的能力。²²

第一点，粮食库存已在这一节中论述过了。最后一点在下一节与贸易有关的经济政策中论述。第二点和第三点各占一节，因为一些国际机构和研究发展的专家都不断建议，认为国际收支支

持和期货市场对发展中国家取得粮食安全起重大作用。但是，正如下述分析所指出的，两者对援助最贫穷的粮食进口国家的作用是非常有限的。对 30 多个低收入国家来说，外债负担问题更显重要。尽管这主要是一项长期的关注，但它显然对短期粮食价格冲击的反应能力具有重要意义。这一特别章节中有一节专门审议高债垒垒下的粮食安全的后果。

²² P.Pinstrup-Andersen 和 J.L.Garrett, 1996, 《上升的粮食价格和下降的谷物库存：短期信号还是新趋势？》，2020 简讯第 30 号，华盛顿特区，国际粮食政策研究所。

与贸易相关的经济政策

一个国家中与贸易相关的经济政策关系到整体经济及特殊经济部门的发展，因而也就间接地影响着粮食安全。这些政策关系到城乡家庭收入，为满足国内短缺和对当地无法生产的产品的需求而进行的粮食进口以及进口各类食物所需的外汇收入，从而更加直接地影响着粮食安全和营养状况：

农产品贸易的扩大有助于以更低廉的价格向更多的人提供数量更大、品种更全和质量更好的食物。它还为数以万计的直接或间接参与农产品贸易的人民提供收入和福利。在国家一级，它是很多国家的主要外汇来源，提供进口和发展所需的外汇。而对于很多国家来说，有无资金进口粮食直接关系到国内粮食安全……长久以来，农产品贸易政策一直反映了一个公认的看法，即农业部门是如此重要而又脆弱，一旦让它完全面对严酷的国际竞争，必定会带来难以接受的政治、社会和经济后果。这种观点导致了各国对农业部门高度和广泛的保护。²³

有人认为，商品市场的不稳定显然是由于农产品进出口保护造成的，而这种不稳定又反过来要求实行更多的保护。不管这种论点是否正确，许多发展中国家已经开始实行对一般性贸易商品特别是出口商品和对农产品生产不利的经济政策。一些国家对农业部门征收高额税收。世界银行对 18 个国家做了一项大型的长达 25 年的研究项目，发现：“工业保护以及宏观经济政策给农业带来的间接税率平均为 22%……几乎等于农业价格政策带来的直接税率（约 8%）的三倍。总税率（直接加间接）为 30%。”²⁴ 总体而言，农业收入外流平均占农业国内生产总值的 46%，在对农业实行保护的国家为 2%，而在高税收国家则高达 140%。在这些国家里，对粮食生产的投资一直不太令人满意，农业增长受到抑制，总体经济增长也受到影响。对与贸易相关的经济政策进行的改革以及正在进行的结构调整计划将逐步扭转长

²⁴ 本次研究的结果刊登在世界银行的《农业价格政策中的政治结构》，共 5 卷，由美国马里兰州巴尔的摩及伦敦约翰·霍普金斯大学出版社出版。1992 年 M.Schiff 和 A.Valdes 所著的《发展中国家中对农业的掠夺》一书对本次研究的主要政策性发现作了描述。该书由华盛顿特区世界银行出版。

²³ FAO, 见前引书, 脚注 3, 第 265 页。

期以来歧视农业的倾向，但前提是改革必须真正得到承诺并保持连贯性。“非洲的改革表现出几处弱点。从最近的政策措施来看，非洲各国政府尚缺乏对政策改革的真正承诺。很多国家，甚至包括那些已进行了十年以上调整的国家，都还存在着宏观经济不平衡的现象。政府还在继续干预市场。”²⁵该作者还强调，汇率政策能够纠正经济不平衡，因而在促进经济增长和减轻贫困方面起着关键的作用。

对本国货币定价过高特别值得我们注意，因为这意味着征收出口税而补贴进口。这种做法往往是在经济政策措施无法控制或甚至加剧了国内通货膨胀的情况下以牺牲国内与进口产品竞争的农产品和出口农产品生产者的利益为代价，来稳定和抑制城市消费者支付的国内食品价格。因此，从长远来看，这种做法破坏粮食安全，因为：城市消费者的口味及喜好的变化并不考虑国际市场的价格，加上城市收入的提高，都迫使国家保持和增加食品进口；由于限制农产品及食品的出口，影响了

国家支付进口的能力，因为对许多低收入国家来说，农产品及食品出口是他们的主要外汇来源；由于国内的高通货膨胀，谷物实际价格的长期下降无法对消费者产生应有的益处；对本国货币定价越来越高导致国内生产总值增长速度放慢。因此，在确定政策改革计划时，首要重点必须一直放在调整本国货币的过高定价和控制通货膨胀上。前者会使国内市场的食品价格上涨，后者会放慢国内市场食品价格上涨的速度并减少稳定措施的代价。各国政府不应该拖延这个痛苦的宏观经济调整，取消对农业的歧视，达到平衡的部门发展。最好的做法是针对那些最容易受到食品价格上涨影响的人们实行补偿措施。

正如前文所示，贸易上似乎出现了一个长期变化趋势，即从传统的出口农作物转向粮食作物。因此一个国家原有的比较优势也会逐渐变化。贸易政策、宏观经济政策以及部门价格政策都需要通过资源的重新分配使农业部门适应比较优势的变化。在这些变化到来之前，政府需要做出投资，促使农业和农村经济的长期发展。

实行合理的贸易和宏观经济政策对于粮食安全的另一个主要方面也至关重要，即国家是否有能力在价格出现短期波动时和保证目前进口需求时支付所需的资金，以进口国内无法生产的或无法充足生产的食品。

²⁵ L. Demery 和 L. Squire, 1996年。见《世界银行研究观察》第11期(1), 第39-59页, “非洲的宏观经济调整与贫困: 一幅新的画面”。作者利用详尽的家庭调查数据分析了6个非洲国家的情况。

1995 - 96年粮食价格的大幅度上涨使得一些国家的进口开支有所上升。许多非洲国家，特别是东非国家面临着粮食进口的严重困难。尽管北非地区通常的卡路里摄入量较高，因而短期摄入量上尚有一定灵活性，但由于摩洛哥和突尼斯的歉收，仍然使北非的粮食进口需求高于往年。亚洲只有几个国家面临严重的粮食进口问题，但他们的进口量却很大。问题最严重的地区是孟加拉国和阿富汗。一些拉美及加勒比地区国家也很难应付粮食进口的高额支出，因为该地区的粮食产量在上一年度的旱灾后刚开始有缓慢的恢复。

通常在这种情况下粮援的数量会有所增加，但至少在1996/97年这一措施还不太可行。近年来粮援的总体水平一直呈下降趋势，预计今年则会更低。由于大多数粮援分配计划和预算是根据价值做出的，因此预计高粮价会使粮援的数量进一步下降。我们希望粮援量的下降能促使我们更加谨慎地利用现有的资金来满足受影响最重的国家和地区的需要，但这就迫使大批原本勉强维持其粮食进口的发展中国家寻求其它办法来应付上涨的粮价。

出口创汇是否足够用来支付粮食进口费用是一个长期的问题。出口农产品实际价格呈较快的下降趋势，同时一些低收入国家中这些产品数量的增多则使情况更加恶化。如果某个小国增加

出口，并不会影响国际市场的价格，但如果一大批国家都增加出口，其结果是进一步快速地导致价格下降。利用商品协定来扶持国际市场价格的做法收效甚微，也不大可能在总体上给出口国带来明显的好处。席夫和瓦尔德斯指出：“对于发展中国家具有市场实力的一些出口产品应实行适当的出口税或配额。”²⁶但实际上确定这种出口税或配额的水平并非易事，因为一个国家的适当税率或配额取决于其它出口同类产品国家所确定的税率或配额水平。另外，出口国能否实行出口税或配额还将取决于进口国或进口公司的补偿能力。

政府可以通过解决一些政策问题来为粮食进口提供资金。例如，可以采取一些长期措施逐步加强国家的出口创汇能力，增加国内粮食产量，降低生产、加工和销售成本。为此，政府应采取正确措施，提高农业和粮食生产部门的出口创汇能力。但这并不意味着以忽略粮食作物为代价注重出口作物，也不是牺牲粮食安全去追求粮食出口。关键是要加强出口能力，做到这一点必须充分考虑国际市场的需求，并将其与加强国内粮食供应紧密联系起来，因为国内粮食供应是粮食安全的一个重要组成

²⁶ Schiff 和 Valdes，见前引书，脚注 24。

部分。为了使大批在不同农业生态条件下劳动的各类农民能提高他们的潜在出口能力，必须建立国内销售体系，随时随地提供运送农业物资及农产品的服务，以最大限度地降低生产和销售成本，以强大的竞争力满足市场需求。

为了改善国内及出口销售体系，应采取政策措施改善软硬基础措施：一个完善的农业和粮食研究推广基地；良好的加工、保鲜和储存技术及设施；国产及进口产品的食品标准以及符合国际要求的质量检验和定级标准；有关生产、国内市场、营养和国际市场的信息；在本国对基础商品进行增值生产或生产高价值商品如水果和花卉，还包括新产品开发；鼓励出口；出口信贷保证；出口保险。

如有条件，政府在适当的时候应采取措​​施最大限度地利用一些计划，如欧盟的稳定出口收入计划和部门进口计划，²⁷ 还可以尝试利用外汇援助（与国际收支援助相对而言），另外还可能通过《关贸总协定/世界贸易组织有

关采取措施帮助最不发达粮食净进口国解决改革带来的负面影响的决定》获得一些短期援助用于商品进口，但目前形势尚不明朗。

²⁷ 欧盟部门进口计划的目的是提供外汇用于购买一些优先的进口物品，如化肥、农药、农产品加工机械及零部件、渔具等。要利用这个计划提供的外汇必须准备好同等价值的当地货币，私有部门及政府部门均可参加该计划。

期货和期权市场的利用

发达国家的市场参与者广泛地利用期货市场来避免短期价格和收入风险，而在发展中国家，除了参与国际市场的一些大贸易商外，相比之下人们很少利用期货市场。全球农业政策的改变、世界农产品贸易的不断自由化以及复杂的风险管理财务手段的出现已经促使一些组织，如世界银行和国际粮食政策研究所认识到，这些手段的利用可以在发展中国家起到一个有用的稳定作用，从而加强一个国家实现粮食安全的能力。然而，下列调查结果表明，在这个问题上应该采取一种更为谨慎的态度，部分原因是依靠期货和期权市场不一定就能稳定价格，同时也绝不可能保证价格在每一季度都能保持稳定。它对粮食安全所产生的积极影响只能间接地通过减少贸易风险从而也减少了国际收支风险体现出来。

利用期货市场降低农产品市场中由于现货价格变动引起的风险是一种由来已久的做法，其历史可追溯到1865年的美国。²⁸ 美国人操作期货的熟练程度使得期货市场在全世界快速扩大，涉及无数各式各样的市场。在70年代初期，美国签订了近1300万份期货合同，主要是农产品期货，到90年代初，合同份数（期货及期权）上升到4.21亿，其中17%（7000多万份）是有关农产品市场的。这种贸易增长主要

归功于各种商品和金融活动都采用了期货市场的做法，并且还归功于1982年开始采用的期权合同，包括农产品的期权合同。

在美国，加工商、食品厂家、贸易商等利用期货市场减少粮食、油料、家禽及肉类、食品及纤维作物如咖啡、可可、糖和棉花等商品的短期价格风险已经是一种平常的做法，而农产品生产者在这方面稍逊一筹。尽管缺乏精确数据，但最近几十年来外国商人和加工商在美国农产品期货市场中的贸易量已有大幅度的增加。虽然在其它一些国家也已存在农产品期货市场或正在建立农产品期货市场，但它们的规模、资金流动和提供的贸易手段都无法与芝加哥商品交易所相比，它已成为世界上多数农产品期货市场的贸易参照点。尽管缺乏数据，但我们可以发现发达国家的

²⁸ 有关期货市场的作用及利用有很多文献，内容包括套头交易与投机的区别以及生产者、商家、加工商和投机商各自如何利用这些手段。D.M.G.Newbery和J.E.Stiglitz在1981年出版的《商品价格稳定的理论：风险经济学研究》一书中对农产品期货市场作了很好的介绍。该书由英国牛津克莱伦登出版社出版。

交易商与加工商在国内市场(与国际市场相对而言)中利用期货市场要比发展中国家明显得多,而且总的来说,生产者要比交易商与加工商更少利用期货市场(发展中国家的农产品生产者几乎从不利用期货市场)。下列几点意见就试图解释为什么发展中国家除了几个例外,很少利用期货和期权市场进行套头交易。

套头交易的费用可能过高。套头交易可以通过期货市场市场和期权市场进行。在两种情况下,买卖双方需支付中介费或佣金才能进行交易,费用多少取决于提供服务的种类及数量,但在易变、充满竞争、交易额巨大的市场中这些费用并不会高到令人望而生畏。

一份期货市场合同对于买卖双方是有约束力和强制性的,而期权则使买卖双方有权而不是有责任在某一特定时间以某一特定价格买进或卖出期货合同。期权买主需向期权卖主支付一定的费用,正如被保险人向保险公司支付保险费一样。期权的费用(固有价值和时间价值)是很高的,因而对于缺少信贷或硬通货的发展中国家来说有点令人望而生畏。

期货合同可能要注意级别或发货地点,从而使发展中国家对套头交易失去兴趣。期货合同中要说明每种交易商品

的档次、级别、价格和地点。在美国,由有关的商品交易组织负责监督这类规范化合同是否完整,而这个商品交易组织反过来又受一个联邦政府管理机构的监督,只有通过合同用词的规范化和买卖双方的诚实守信才能使期货交易起到它的作用。

大多数套头交易本身并不以买卖双方实际交换商品而结束,多数出于套头目的的期货合同往往在期满之前已经通过抵销的办法出清。期货市场与现货市场不同,它的作用是提供金融手段来减少现货市场中的价格风险。在大多数套头交易中,合同的内容是根据商品的实际交换来决定的。

一旦期货合同的买卖双方导致了实际的商品交换,由于级别、质量或地点的原因往往使合同的条件对遥远的发展中国家的商家来说不够有利,因此在购买期货合同时应该权衡这些因素。但无论如何,套头交易的目的必须与投机和实际商品交易仔细的区分开来。

期货合同期限可能比发展中国家进行套头交易所期望的要短。目前芝加哥商品交易所成交的粮食和油料期货最长合同期限是18个月(玉米)。事实上,期货合同期很少有超过9个月的。对于发展中国家的进口商来说,他们希望能利用套头交易来避免几年里的商品价

格风险, 这样期货市场为他们提供的机会就很有有限了。从技术上讲, 发展中国家的进口商有可能利用一系列头尾相接的短期合同来确定一个作物年后某一日期的价格——这种做法称为“滚动式”期货合同。但这种做法有两大缺陷——交易费用累计过高以及在较长时间内易受保证金变化的不利影响, 这说明发展中国家最好利用期货交易来解决短期(季度内)价格风险或将其作为长期(跨季度)价格稳定计划的一个附属措施。

一些发展中国家缺乏信贷及硬通货, 利用期货合同进行套头交易固然可以减少价格风险, 但合同的买卖双方要承受保证金风险, 而在变化无常的农产品市场中这种风险是很大的。

在套头交易中, 基差(所交易商品的现货价格与合同中期货价格之间的差额)是第一重要的。虽然现货价格与期货价格的变动差不多是一致的, 因为它们都随相同的市场供求因素而变化, 但它们之间却没有彻底的一致性, 基差随买卖双方的预期目标、掌握市场信息的程度、投机商活动和其它因素在不同时间可出现极大差异。但一般来说, 它比起实际现货和期货价格要更为稳定, 也更易预测, 因此它是有效操作套头交易的关键。

期货合同的买卖双方必须设定一

项履约保证金, 作为一种经济保障手段来保证履行期货合同所规定的义务, 最低保证金根据所在市场的易变性而定, 通常为合同票面价值的 5% - 18%。中介公司提出的保证金可能更高, 因为农产品价格变化无常, 因而它的保证金水平也往往接近高限。

一份期货合同的买方和卖方的原始保证金帐户是根据合同的基差每天进行调整的——这种做法被称为“市场变动记录”。一旦基差出现负向变化使保证金帐户降至规定最低水平时, 交易者就会收到“补交保证金通知”, 将帐户补充到原始水平。由于每份期货合同都有高额负债借贷(杠杆系数随商品及保证金要求不同而异, 一般介于 10 - 20 之间), 而且期货合同只能根据商品交易所规定的增量单位进行买卖(例如, 粮食和油籽的单位是 5000 蒲式耳), 因此基差上的细微变化往往带来现金需要量的较大变化, 从而发出补交保证金通知。套头交易全过程中需要的资本量可能要大大超出原始保证金的水平。对于清偿能力有限的交易者来说, 收到补交保证金通知可能给他们带来很大的麻烦。

由于期货市场的交易大多用美元或其它硬通货标价, 发展中国家的交易者还面临着汇率风险, 为了降低这种风险, 交易者可能决定同时参与金融期货市场或期权的套头交易, 因此他们就同

时面对商品和货币的双重保证金风险。

策略越复杂就可能意味着成本高得越令人难以接受。对于那些缺少充裕和随时可以动用的硬通货储备的发展中国家来说，套头交易可能是不可取或不可行的。事实上，许多发展中国家主要就是因为在信贷困难及外汇储备不足无法扩大对期货套头交易的利用。

当然，并不是所有基差变化（无论是商品或金融合同）都会对发展中国家交易者的经济利益带来不利影响。例如，对两个粮食净进口国埃及和韩国的商品和货币交叉套头机会的分析表明，交易者是有可能会获取可观净利润的，但利润主要来自货币套头而不是商品套头。²⁹

缺乏金融和管理技能。要想有效地进行套头交易，就必须熟知期货市场的各种程序和操作，并能快速对市场变化作出反应。尽管可以从中介或委托机构那里获得服务，但交易者往往不愿将所有决策权都完全交给他们。因此，培养适当的技能是发展中国家进行有效套头交易的一个前提条件。

无法得到可靠而及时的信息。尽管电子通讯技术已经使得人们比前几年更容易更便利地获取市场信息，但发展中国家的交易者仍必须作好准备，投入大量

的资金来建立和维持有效交易所需的有关数据系统。

对期货市场交易的看法。期货市场交易有时被人们看作是天生具有投机性或透明度过高，以致于往往遭到公众的严密监视和误解。或者在一些国家，人们不愿将权力移交给外国代理。发展中国家的公有交易者还认为补充保证金和套头交易中的损失造成的经济风险会带来太大的政治风险。

公有和私有部门的问题。发展中国家的公有部门往往十分僵化，而且官僚主义做法效率很低，这就使得公有部门根本无法参与期货市场的高效运作。私有部门可能还未发育完全，特别是在一些国家中不久前一直或至今仍由某一国有交易机构掌握垄断权和买主独家垄断权。另外，私有部门的交易者也很难获得有保证的硬通货。

以上简单的分析表明，有很多充分的理由可以解释为什么发展中国家相比之下很少利用期货市场。就此可以得出结论。对于一些发展中国家来说，利用期货市场进行套头交易（合同及期权）在农产品国际贸易中所起的作用是

²⁹ K.M.Gordon, 1982, 《粮食安全: 平均方差法》, 美国加州, 伯克利加州大学农业和资源经济系。(博士论文)。

很有限的，但发展的潜力较大。从概念上看，套头交易可以为发展中国家的粮油进出口商提供一种降低短期的季度内价格风险的手段。然而，它并不能避免或消除许多农产品市场中固有的价格不稳定性，也不能在条件明显不适宜的情况下盲目提倡，否则就无异于鼓励发展中国家背上额外的债务，其经济效果很可能是令人失望的。套头交易不一定能改善交易的总体经济效果，但如果在合适的条件下加以有效的利用，则可以减轻加以风险，保证经济效果。

如果限制因素是信贷和硬通货不足，那么政府可以考虑是否有可能向私有交易者提供额外信贷，或者在证实借方有能力正确有效地进行套头交易的前提下由政府承保私人信贷机构的贷款。这类贷款的抵押可以是借方有关的商品或其它资产。在适当时候，可以利用世界银行和国际货币基金组织的开发援助计划来获得额外的硬通货信贷，促进套头交易的进行。

对国际收支提供的支持

国际货币基金组织遵循其法定宗旨，设有几项基金和计划，专门向成员国提供资金，帮助他们解决国际收支问题，如国际市场谷物价格上涨带来的困难等等。国际货币基金组织可以通过一项特别计划或通过调整常规供资安排来提供资金方面的协助。

补偿性和应急金融计划，这项特别计划是用来帮助一些国家在出口收入不足或谷物进口费用过高时渡过难关。它是众多金融手段中的一种，用来帮助那些在调整过程中面临不利外部影响的国家，寻求一种增加金融和开展调整的最佳的综合措施。

补偿性金融计划设立于 1963 年，目的是向那些面临出口收入暂时下降造成的国际收支困难的国家提供帮助。该计划在 1981 年得到进一步扩大，包括帮助各国克服谷物进口费用过高造成的收支困难。1988 年，又新添了应急金融计划的成分，这样它和补偿性金融计划及谷物进口金融计划一起构成了补偿和应急贷款办法。尽管在某些细节上作过修改，但该办法的基本成分一直延续至今。插文 18 描述了该办法较复杂的条件。

从 1981 年至 1989 年，利用该办法的 5 个低收入发展中国家谷物进口总的特别提款额只有 1.791 亿特别提款

权，其中 0.217 亿由于过度补偿而随即被用于重购，因而实际数额为 1.574 亿特别提款权。5 个中等收入国家总额 5.632 亿特别提款权用于谷物进口。最近，阿尔及利亚、摩尔多瓦和南非也利用该办法中的谷物金融成分购买谷物，但在过去几个月中，再没有任何国家利用该办法购买谷物，而且从上文数据可以看出，整个 80 年代该办法只得到很有限的利用。

简略地看一下插文 18 中列出的条件就可以发现，该办法有几个特点限制了谷物的进口国对它的利用，即：对谷物进口超额费用的计算；对总提款额的限制；提款的重购；提款的条件；超额进口费用和超额出口收入的综合。目前该办法未被充分利用有两个主要原因。一是一些国家由于出口产品的价格也同样上涨，因而减少了收支问题，也使成员国失去利用该办法的资格。人们已经对该办法的特点之一——将超额谷物进口费用和超额进口收入综合起来——提出批评，理由有很多，而其中最具有说服力的是，将国际收支的两个组成部分联系起来而实际上这两者之间却没有真正的联系，这样做就假设一种进口商品被用来生产一种出口商品，只有这样两者间才有真正的联系。“认为国际收支中收入这头的任何一项超额收入都可以用来弥补支出那头的互不相关的一项超额支出是毫无道理的。”

³⁰例如，高谷物价格可能正好伴随着非谷物进口商品的高价。为了优先为谷物进口提供金融帮助，保证粮食安全，最好的办法是将收支两者分开对待，但研究表明，这样会大大增加该办法中的提款额，从而对国际货币基金组织有限的资金造成更大的压力。解决这个问题的一个方法是加紧配额限制，另一方法是只向谷物进口超额费用的一部分提供援助。另外，还可以设立其它国际收支支持计划或外汇援助计划。

补偿和应急贷款办法未能充分利用的第二个原因是，大多数用户可以选择利用条件更加优惠的国际货币基金组织的另一计划，即加强结构调整计划。

在谷物进口费用过高的低收入国家需要得到国际收支方面的支持时显然更愿意申请加强结构调整计划的援助，国际货币基金组织通过该计划提供优惠贷款。最近，在高于寻常的谷物价格引起的一些进口费用过高的情况时，

就利用该计划来提供支持。该计划提供优惠贷款年利率为 0.5%，每半年还贷一次，还款时间从每期拨款后第五年半开始至第十年结束。近来有 81 个低收入国家被获准利用该办法贷款，其中 27 个国家在 1996 年 2 月底已得到具体贷款安排，批准总款额为 32.5 亿特别提款权，未提余额为 14.3 亿特别提款权。

利用该计划贷款可以包括一个应急机制和/或在原有的安排基础上有所扩大。应急机制可以在该计划安排下自动调整计划目标，解决部分或全部谷物进口上涨后的费用。这种做法可以帮助结构调整计划在出现诸如谷物价格上涨等外部不良因素影响时能够继续进行下去。

另一种做法，即扩大某种安排的范围，帮助各国克服由不良影响带来的额外资金困难，可以在定期评估或在成员国提出要求时得到考虑。这种评估可以对形势变化进行最及时的评价，包括谷物进口费用上涨和捐赠方援助及粮援的数量，以便确定是否有必要调整现有安排。

为国际收支提供的短期支持适用于克服短期价格波动带来的困难，但如果存在的问题是一个长期价格不利趋势，那它就不适用了。而加强结构调整计划则不同，它所提供支持是用来帮助结构调整进程适应长期性变化的。

世界银行在向低收入国家提供直

³⁰ H.Ezekiel, 1993 年, “国际货币基金组织谷物金融计划中出口补偿和谷物资金筹措”。载于 1993 年出版的由 P.Berck 及 D.Bigman 所编《发展中国家的粮食安全和粮食库存》, 瓦林福德, 英联邦国际农业局。

插文 18 国际货币基金组织的 补偿和应急贷款办法

谷物进口补偿部分是用来在规定的条件限制下快速向遭受谷物进口费用上涨的成员国提供资金的。谷物进口费用的超额部分是根据某一特定年份谷物进口费用超过该年份前后共 5 年的谷物进口费用算术平均值的部分来计算的。

成员国最晚必须在出现超额费用年份结束后 6 个月内提出申请，要求得到补偿性资金。所指定的超额年份可以是离有统计数据最近的一年，或者也可以是更近的一年，甚至包括本阶段，因而该年份或全部的数据都只能是估计

值，这样做的条件是必须提供该年份前两年的完整数据。如果某一超额年份中有九个月以上的数据用的是估计值，那么申请到的资金将分两期提供。第一期可以使用总资金的 65%，第二期将在获得该超额年份至少 6 个月的确切数据后马上提供。

获得补偿性资金的条件是，谷物进口费用超额必须是暂时性的，而成员国基本无法自己控制这种情况的发生，必须得到资金来达到国际收支平衡。另外，该办法还规定必须同时计算成员国的出口收入并从谷物进口费用的超额

接帮助用于进口粮食中所起的作用往往是较小的，但却对国际货币基金组织起着补充作用。世界银行的宗旨中清楚地表明，应采取行动帮助某国克服粮食短缺或相关的问题。特别是当一个国家由于一系列非常事件而需进口粮食，而

且如果得不到帮助将对该国的宏观经济管理及部门政策造成不利影响。世界银行作出的一个重要贡献是，在某国处于克服暂时性粮食困难的过程中向它提供范围较广的国际收支支持。

看来，世界银行确实经常根据干

部分中减去进口收入超额部分。一个成员国能从该办法中获得的资金量是根据出口收入超额部分调整后的数量，小于实际谷物进口超额费用，或者是该成员国在该办法中获取资金的限制量。

该办法规定的获取资金的限制量是不同的，取决于成员国收支困难是否只限于谷物价格上涨这一特定因素的影响以及成员国以往是否能够和国际货币基金组织进行愉快的合作。如果其它方面的国际收支状况良好，那么谷物进口获取的资金可高达总配额的65%，如果国

际收支困难涉及的方面较广，那么获取的资金占总配额的比例就较小，通常为15-35%，取决于成员国以往与国际货币基金组织的合作情况和该国的经济政策评价结果是否令人满意。

国际货币基金组织向成员国提供金融方面的帮助通常方法是让某一成员国用本国货币购买特别提款权或其它成员国的货币，因此在大多数计划中，成员国都是从国际货币基金组织“购买”，而不是接受贷款。到了规定的期限，成员国要通过相反的做法结清帐户，重新

购回本国货币。

通过本办法获得资金的条件和费用与国际货币基金组织正常信贷份额相同。重购/还贷时间一般在收到资金后三年零三个月到五年之间。费用与该组织的普通资金相同，为商业利率的低限，最近为年利率5%。本办法提供的资金是除正常资金外的额外资金。

旱或国际市场粮价上涨等因素引起的粮食问题调整其项目计划和资金使用计划。所采取的行动包括修改原定项目开支计划，帮助成员国提高克服困难的资金灵活性；提供新的贷款，用于战胜干旱或其它生产性问题，实行经济回

升；更加注重乡村发展，增加粮食产量和农村收入，减轻未来不利因素的影响。

在调整原定项目开支计划时，世界银行要和成员国政府商定如何重新分配原有项目中的资金，用于支付上涨

的粮食进口费用。这些重新分配的资金往往被用于与粮食进口有关的活动，如运输和储藏，而不是直接用于支付进口。但由于资金是可替换的外汇，成员国可以将重新分配的资金间接用于粮食进口以及向进口活动提供一般性支持。

经济回升贷款。这类贷款一般用于帮助农民在遭受严重影响国内粮食供应的干旱或其它自然灾害之后重新恢复增产能力。对于应付国际市场暂时性价格上涨可能不太合适，但也可以通过减少对补充进口的中期需求间接地提供收支支持。

除了各国际收支支持计划本身带有限制外，各国在利用这些计划时还面临着债务负担加重的问题。正如下文所述，一些最需要得到收支支持的低收入国家本身都已经有着沉重的债务负担。在这种情况下，无论贷方还是借方都应该考虑与国际收支支持有关的重要政策性问题。

减轻债务

80年代的债务危机主要存在于中等收入国家。起初这些债务被认为与商务关系很大，因此被看作对全球财政系统的稳定构成威胁。作为解决这一危机方案之一的布雷迪计划，现在看来已完成其使命。90年代出现新的债务问题（源于80年代），即低收入国家主要是欠发达国家政府和多边债权人的债务问题。这些借款主要是帮助贫穷国家解决出口货物价格较低、国际利率上涨及日益增多的到期向商业银行还款等问题。图15显示自1970年以来各区域外债总额占国内生产总值百分比变化情况，特别令人关注的是非洲撒哈拉以南地区外债继续急剧增加，因为该地区承受偿债能力最弱；拉美、加勒比地区及亚洲总体情况日益改善，掩盖了少数国家所面临的严重问题。

实际上，有32个国家被世界银行划分为“严重负债低收入国家”，在1991-93年间，其偿债与国民生产总值比超过80%，或偿债与出口比超过220%（均以净现值计）。其中25个国家在非洲撒哈拉以南地区，3个在拉丁美洲和加勒比地区，3个在亚洲，1个在近东。³¹1995年非洲撒哈拉以南地区的偿债额上升到几乎占出口收入的20%，而1994年则为17.3%。这一数字低估了长期的和不断增长的严重性：许多国家由于实际偿债

低于计划偿债而使债务累积。而且自1991年以来欠债已加倍，现占总出口收入的四分之三。例如，1994年非洲撒哈拉以南地区计划偿债200多亿美元，实际偿债130亿美元。1994年，严重负债低收入国家负债累积总额几乎达2100亿美元，是1980年的四倍。此外，1980年总债额约占国民收入的三分之一，而1994年却占110%。这些国家负债与总出口收入比例增至389%（其中3个国家超过800%），而发展中国家的平均数为150%。拖欠利息（自1990年以来达110亿美元）和拖欠本金（235亿美元）的急增都表明这

³¹ 世界银行在《1994-95年世界债务表》中划分为严重负债穷国，而32个严重负债低收入国家是41个国家中的大多数。除这32国外，其余严重负债国家包括从巴黎俱乐部获得优惠待遇的7个国家和唯一成为国际开发协会成员的两个中低收入国家。见S.Claessens, E.Detragiache, R.Kanbur和P.Wickham, 1996年《严重负债穷国国家状况分析》，《政策研究工作论文》第1618号。世界银行非洲地区办公室，总经济师办公室，东亚及太平洋地区办公室，地区副总裁办公室，国际货币基金组织调研部。



来源：世界银行各期《世界一览表》

一局势是多么地难以维持。³²

巴黎俱乐部，这个负责协调西方各国政府关于偿债重新定期和调整的磋商机构，业已采取一系列的措施来减少一些最穷困国家的未偿债务，但是减轻债务的条件已严重地限制了潜在的效果。然而，1991 - 93年，欠多边债权人³³的累积债务占25%，债务偿还支出占50%。世界银行及其软贷款分支机构国际开发协会又占多边债权人债务总额的一半，国际货币基金组织和非洲开发银行各占14%，世界银行和

国际货币基金组织之间正在进行关于削减严重负债低收入国家债务的谈判。西方七国政府的支持对寻求解决这一问题也是至关重要的。但是无论寻求何种解决途径，必须确保削减债务的条

³² 《金融时报》，1996年5月20日。

³³ 债务和偿债之间的差距是因为拖欠国际货币基金组织或世界银行的钱将会受到严厉处罚，所以多边债权人的债务必须首先偿付。详细分析参见Oxfam 1996《多边债务：人力费用》Oxfam国际状况报告，英国牛津。

件（其中包括难以承受债务负担的定义）不能苛刻到没有多少国家有希望达到的程度。

债务负担对粮食安全有诸多不利影响，一点也不能制约粮食和非粮食品的进口，使之增加国内粮食生产，令人感到很有意思的是，严重负债低收入国家中有 14 个国家有加强结构调整设施安排，可以在谷类价格上涨时用于帮助扶持国际收支平衡，但这样一来便增加了长期债务负担，然而高额外债带来的远不是国际收支平衡问题，似乎很可能对包括农业在内的长期经济发展带来不利影响。

首先，用硬通货收入还债带来进口紧缩并影响到工业，因为必要进口投入物的减少造成工业生产能力使用不足；它也影响农业，因为减少了国内不能生产的农业投入物的供应。其他多方面的影响包括部门的经济增长迟缓，甚至有时会造成负增长，这些影响必定是巨大的，在这些影响中还应提到它削弱，也许还减少政府通过纳税所得的收入。除此之外，用于投入的生产资料的进口能力也削弱了。还有，如果政府用高利率的国内资金支付公共支出，那么外债偿还负担也将对国内预算带来影响；这一举措本身就会使利率上涨并挤掉投资。

公共支出费用削减和成本回收的尝试往往使最穷的人们，特别是农村地

区受影响最大。因为从政治上说，例如削减乡村医疗工作者或乡村教师比削减城市医生或大学讲师要更为可行。这种对人力资源投资的减少将会带来长期的影响，为着眼于解决这一问题，根据联合国儿童基金会要求，每年给非洲撒哈拉以南地区增加提供 90 亿美元的必要资助，以达对于 1990 年儿童问题世界首脑会议达成的人类主要福利目标，其中包括安全饮用水、卫生及基本教育。³⁴如上表明，1994 年实际（与计划相反）偿债为 130 亿美元。

此外，农业发展和国内粮食供应也因发展资金的不足而受到阻碍。官方发展援助的相当部分（有一估计约为 25%）³⁵ 的资金转给多边债权人作为多边债务资金；除此之外，世界银行和国际货币基金组织也试图通过更优惠的贷款重新调整债务，例如 1994 年国际开发协会总支付款达 29 亿美元，其中几乎有 20 亿美元用来偿还世界银行，余额中的一部分用来偿还国际货币基金组织，有效援助的数量不仅减少，而且质量也下降，因为越来越多的拨款被用于支付国际收支平衡而不是用于扶贫，这对取得粮食安全的能力显然打了折扣。

³⁴ 出处同前。

³⁵ 出处同前。

高额外债负担也往往迫使加快结构调整计划的步伐。结构调整的费用越来越多地影响到调整的速度，而且电击式的调整方法往往使发展受到更大损失。³⁶ 其必然结果是，越是逐渐调整就越需要更多的外来财政援助，因而也带来更多的债务，弥补差距直到宏观经济达到平衡为止。

减少严重负债低收入国家的债务并不是解决贫困和粮食不安全的万灵药。但基于对国际收支平衡和发展影响的长期性，只要发放的资源实际上用于既定的目标，那么就难于找到有较大潜在作用的、单一的积极因素。任何有关减债的讨论将不可避免产生已意识到的道德危险。在这种意义上，需要认识到包括双边、多边和私人部门在内的债权人和借债者一样负有责任，无论是由于债权人政治或体制的原因借给不怎么合法而已被推翻的政府，或是借给不适合的有关国家的项目，或借给回报少于债务费用的投资或消费，这些借贷都是错误的。所有这些都要求我们更灵活地处理整个欠债问题。各方都可以从以往的错误作法中汲取教训。如果压倒一切的目标是减轻贫困取得粮食安全，

那么就应致力引导并支持将资源用于减债而不仅用于部分津贴偿债。如果商定将获得利益中的一部分以经确认的方式用于减轻贫困和长期粮食不安全，那么按这种条件减轻债务的思路对债权人更容易接受。

³⁶ T.Killick, 1993. 《适应性经济：低收入小国家的调整政策》经济开发协会发展研究，华盛顿特区，世界银行。

农村和城市的粮食安全：公平发展

在农业占很大比重的国家中，如果要在国家一级、或者更进一步在家庭一级上实现粮食安全，其政策必须包括农业政策及其所运行的农村经济政策。人们认为这一点不言而喻，所以有时城市家庭粮食不安全往往容易被忽略。因此在本节中，将要对城市与农村经济关系中的几个方面以及对这两个部分产生影响的宏观经济政策进行研究。特别需要指出的是，收入、就业、纳税以及公共支出政策对保证粮食供应非常重要，而了解城市与农村地区之间的经济纽带则会有助于人们理解这些政策对不同地区的家庭所起的不同作用。

实施不利于农业发展的经济政策所带来的一个重要后果是，造成极其严重的农村贫困并导致粮食安全，同时还阻碍许多发展中国家的农业发展。这种政策偏向的第二个后果是导致城市化发展速度过快，如果没有实施此种政策，城市化的速度则会慢得多。在非洲撒哈拉以南地区和南亚地区，超过 3/4 的穷人生活在农村地区。尽管非洲撒哈拉以南地区自 1960 年以来城市人口几乎以每年 6% 的速度迅猛发展（约占城市人口的 1/3），但是农村人口的绝对数字仍旧

继续增长。³⁷ 东南亚和南亚地区城市化发展水平略逊于非洲撒哈拉以南地区，其城市人口年增长率不到 4%。虽然拉丁美洲和加勒比地区城市化水平更高（超过 70%），但有很大一部分穷人生活在农村。由此可见，要实现粮食安全就需要制定政策以促进农村经济发展。但是数字却不应掩盖这个事实：各国政府也需要解决城市人口各个部分产生的粮食不安全问题。这个问题不但严重而且日渐扩大，并且由于体制改革政策的迫切需要，此问题变得更为严重。³⁸ 还应指出，由于定义前后不一致和数据不足的原因，没有充足资料表明关于与农村相对比的城市贫困和粮食不安全的真实情况，另外也缺少信息说明不断发展的城市化给城市粮食不安全带来的影响：

政府的大多数粮食安全政策偏重于城市发展，而大部分具体的粮

³⁷ M.B.Gleave, 1992 版。《热带非洲发展》。英国哈洛朗曼科学与技术；纽约约翰·威利父子公司。

³⁸ 见德默瑞和斯奎尔，前引书脚注 25，294 页。他们指出，有证据说明城市贫困人口已有明显增加，另外还强调尽管家庭调查次数近期有所增多，但仍存在数据资料不足的问题。

食安全研究则偏重于农村，这二者同时并存。人们很早以来就认识到发展中国家的政府更关心城市穷人的愿望，而对较少声张的农村穷人则不太关心。研究界批评偏重于城市的粮食政策，特别是如果这种影响粮食消费的转移是通过明的暗的农业收税方式由农村穷人进行财政资助，那么就应当对这种政策倾斜进行批评。³⁹

³⁹ J.Von Braun, 1987, 城市穷人粮食安全政策, 重印第169号, 华盛顿特区, 国际粮食政策研究所 A.Kopp, 1987年版, 《发展中国家迎接乡村与城市贫困挑战的科研地位》, 1987年6月22-26日在德国吉森 Justus-Liebig 大学召开的会议记录, 会议由德国国际发展基金会和区域发展研究中心组织召开, 汉堡 Verlag Weltarchiv GMBH.

⁴⁰ 按规模大小而言, 没有城市的标准定义, 另外, 定义可包括行政和商业的重要性以及非农业活动的标准, 因此在发展中国家, 城市化的特点更多是指经济基础多样化, 对农业依赖性相对较低, 而较少按规模大小区分, 见 Gleave 前引书, 脚注37.

传统上城市⁴⁰经济与农村经济之间的区分并非由经济学家制定出来, 经济学家往往认为这个体系包括最集中的宏观经济部门——农业, 采掘业, 制造业和服务业及其最分散部门, 这种分析方法想当然地认为在这些不同部门之间有一套紧密完整的联系纽带, 但其实许多发展中国家的情况并不是这样, 对于分析和制定政策而言, 城乡区分作为一个分支也许更有用, 并且对处于各个发展阶段的国家都有意义, 在最不发达国家中, 城乡区分更是有着特殊的意义, 这是因为城乡经济之间的综合联系, 特别是通过劳动力与粮食市场产生的联系, 往往比传统定义的主要经济成分之间的联系更为重要, 换句话说, 农村经济中缺少非农业部门的发展意味着部门内几乎没有多少纵向联系, 如制造业就消除了城乡分割, 形成了与农业部门的交叉联系, 同样, 城市服务行业与农村地区的服务部门也很少有这样的纵向联系——城市经济与农业部门的联系一般更多地通过分配系统, 也许是进口物品的分配系统.

由中央计划经济向市场经济过渡的国家也有城乡区别问题, 其农业政策改革对农村经济产生了深重影响, 农村地区的许多经济与社会服务, 如农村道路维护部门, 幼儿园和

文化娱乐设施等，原来都由高额补贴的集体和合作社农场来承担，而农业土地私有化对提供农村服务方面留下空白。同时，大幅度削减农业补贴导致工业收缩，随着农村失业和城市移民现象，尽管在一些处于经济过渡的国家出现了一种极有趣的现象：在某些地区，一大批非熟练技术无业人员由工业流向农业部门。

在大多数发展中国家，农业依旧是农村经济的支柱，直接或间接地成为农村收入的主要来源。在农业占经济主导地位的国家，资本匮乏限制了城市吸收农业劳动力转移的能力，因此一直有种强调农业自身发展需要的倾向。因此，农业和相关的乡镇企业的发展是广泛提高就业率和收入的主要手段。提高土地使用技术的革新是增强农业生产力的关键。粮食消费价格会因此降低，国民收入增加。粮食价格降低对国民收入会产生倍数效应。如果不降低粮食价格，那么城市居民的工资就没必要增长这么多，这样一来，整个经济就产生了额外就业机会，产量也增加。农业发展还带来其他多方面效应。农业生产增长产生对国内非农业经济部门生产的商品和服务行业的有效需求。其结果是，比价（贸易条款）向有利于非农业部门转变，而资源（包括劳动力和资本）

则从农业部门流向非农业部门的使用，这就刺激了非农业部门的发展。适宜运用农业引导发展战略所产生的有利影响已在经验研究的文件中作了充分阐述。⁴¹

然而，这一问题确实十分复杂。鉴于存在着不利于农业却有利于其他部门发展的偏重，针对农业的部门性发展就更有针对性，但却掩盖了这样的事实，即农业作为一个部门在农村经济中起主导作用，是国民经济的一个复合分支，伸展之广超越任何一个单独部门。这种部门性发展同时也忽视了农村穷人对非农业收入来源的不断增长的高度依赖性，如：手工艺行业、服务行业、汇款以及非农业工资，这些加起来等于甚至超过农业收入比例。⁴²这种现象并不只发生在没有土地的农村穷人身上，而且也发生在为

⁴¹ 精彩的总结见 T.L.Vollrath, 1994. 农业的作用及其在经济发展中的先决条件.《粮食政策》, 19(5): 469 - 478.

⁴² J.Von Braun, 1989. 《非农业收入来源对非洲农村穷人的重要性以及粮食和营养政策意义》, 重印第 189 号, 华盛顿特区国际粮食政策研究所, PEW/康奈尔有关粮食与营养政策系列讲稿.

数众多全靠购买粮食的小农身上。因此，解决农村粮食不安全问题必然需要农村经济的整体发展，并不是只发展农业，并通过增加低价粮食供应为解决城市粮食不安全问题做出贡献。

农村经济的其他部门通过后向和前向联系，还通过对消费和生产发生多方面效应，与农业部门产生联系。冯布朗指出，“回顾非洲撒哈拉以南农村地区的农业与非农业联系，反映出非常明显的农业发展倍数效应，尽管这种效应比一些亚洲国家要弱一些。”⁴³如果农业发展要导致广泛的农村经济增长，如果农业部门要与国民经济和国际经济融为一体（见“与贸易相关的经济政策”，293页），那么这就意味着对非洲撒哈拉以南地区所采取的政策措施特别需要把发展联系纽带摆在首位，而不仅局限于改善那些已有的联系纽带。同时，农业发展本身也需要创建并不断扩展农村经济中的联系纽带以及与国民经济（城市经济）和国际经济的联系纽带。这样就可能增加农村就业机会和提高收入。例如，在农用物资供应方面（后向联系），对资本货物诸如工具和农业机械的需求不断增长，而对相关的服务投入的需求也不断增

长。前向联系包括产出销售和粮食加工。随着农业（实际上是非农村农业）收入增加，一些需求不断增长的消费品也可以在乡村地区生产制造。

以农业发展为动力集中发展农村经济，从长远看可能会对城市经济的发展带来极为有利的作用。目前，不具备广泛发展基础的许多发展中国家的形势十分困难。农村经济发展不充分，促动了由乡村向城市移民，其数量超过了城市正常就业部门的吸收能力。给城市消费者的粮食补贴为向城市移民提供了另一个刺激因素，特别是拉丁美洲、加勒比地区和一些其他地区的双峰农业结构导致农村贫困。例如，对非洲撒哈拉以南地区，格利乌认为“目前城市化水平和进度以及次大陆主要城市规模并不是经济发展的结果而恰恰是经济发展不足的表现……问题包括就业（和失业）、住房、交通拥塞、电力供应、水供应、生活污水和废物处理。”⁴⁴（这与亚洲新兴工业化国家形成巨大反差，亚洲这些国家的城市化发展与就业机会增加相一致。）作为构成许多结构调整计划⁴⁵部分的削减需求政策使本来

⁴³ 出处同上。

⁴⁴ Gleave。见前引书，脚注37，第311页。

已困难的局面特别是城市地区的形势加速恶化。公共部门裁员、粮食补贴削减、征收间接税和实际工资降低给城市穷人带来不同程度的消极影响，并随之而加重了城市粮食不安全。正规部门中劳动机会和实际工资减少增加了非正规部门的劳力来源，并下压其劳力报酬。虽然粮食价格上升通常会提高工资，但这种情况依旧发生，因为受雇于非正规部门的劳动力没能组织起来申述他们增加工资的有力要求。主要通过劳力和粮食市场及汇款与农村部门产生的联系确实会把一些消极影响转嫁给农村经济。

有广泛基础的长期经济发展是增强粮食安全的前提条件，因此非常有必要使农村经济全面发展。这就需要农业部门的发展，大力加强农村经济各部门之间以及农村与城市经济之间的联系。尽管自身的发展是必要的，但这还是不够的。无论生活在农村还是城市，所有人都需有公平的发展机会。即使农村地区遭受粮食不安全的人口绝对数字比较大，但是在城

市地区还有许多人营养不良，并且由于城市与乡村地区之间的关联，一方的贫困和粮食不安全将会对另一方产生消极影响。

更长远地看，公平发展要求遭受粮食不安全的穷人能加强控制资源使得人们对发展的效益能够更公平地分享，它将导致更快的发展。近期内，考虑到需要保护最易受伤害的人们避免受到结构调整计划带来的消极影响而同时又实现结构调整计划给经济综合发展带来的长期利益，可以执行一些政策措施来提高最贫困人口粮食安全地位。⁴⁵

征税。税收政策对穷人有重大影响。通过间接而不是直接征税增加政府收入的课税基础的变革，一般对穷人都会造成不同程度的影响。如果对穷人购买的物品及服务事项（食品、公共运输、炊用燃料）进行征税，或对上述物品和服务事项的投入进行征税，那么直接征税就是累进税，而间接征税则为递减税。如果对奢侈品和服务事项征税，那么间接税也可以定为累进的。因此，尽管减轻了压在农

⁴⁵ 对结构调整计划中不同成分的理论分析和经验分析及其对贫困的影响，见 F.Stewart, 1995, 《调整与贫困：机会和选择》，伦敦和纽约，劳特利奇。

⁴⁶ F.Stewart, 出处同上，为下面的讨论提供了更为详尽的阐述。

业避免这种不相称的直接税和间接税的负担，消除了早期政策中出现的不利于农业和农村发展的偏向，但是用不恰当设定的税收办法可以导致一个更为普遍的不利于穷人的偏向。

公共支出。为公共支出所制定的各项政策同征税的政策是一样重要的。公共支出可以削减，使得一些重要服务事项诸如城乡地区初级教育和基础保健的开支得以维持。如果经济在增长的话，这点较容易做到，即使这一缩减可能仍意味着人均支出是暂时性减少。经济的负增长会造成更难以对付的困难，但是，对很穷的人们最需要的那些服务事项可以给以优先地位。实际上，常常偏向于高中等收入的城市人口，对他们在医疗、中等和基础教育方面的支出要比对城乡中很穷的人们免费享用的基本服务事项优先。如果不免费提供，这些穷人就无能力支付这些服务事项。而且这些服务事项对他们的人力资本的开发是必不可少的。⁴⁷

因此，对基础设施投资和对维持基础设施的预算分配是需要的，以达到较长期的发展目标。忽视基础设施

维持，其结果必然是一种虚假的经济。

公共支出的选用也需考虑粮食补贴的提供。这种补贴是将收入转移给其大部分用于食物开支的贫穷户的重要机制。食物补贴大部分为城市消费者受益，并在很多情况下是普遍的。主要由于预算的原因，现在的趋势是用指定的补贴来替代普遍的补贴，为此许多时间和精力已花在对区划指定计划上。毫无疑问，用指定的补贴来替代普遍的补贴已经减少了费用，但是，在取得完全覆盖目标阶层方面，指定补贴的成功还远远不够明显。斯图尔特对不够明显问题提出四个主要原因：缺乏关于目标阶层的指定补贴的信息；获得指定计划权利的费用；排除一些穷人和非穷人的权利资格；社会名声。⁴⁸虽然对指定补贴所作狭义的效益成本分析可能是很肯定的，但这一方法并没有考虑到排除那些需要补贴后实际要付出的代价，这包括劳动生产力的短期和长期的损失以及母体营养不良和生殖效果所带来的世代影响。另一点是，虽然普遍补贴在某些情况下可能在绝对意义上讲更有利于较富的阶层（特别是在绝

⁴⁷ 见 Demery 和 Spuire, 前引书, 脚注 25, 第 294 页。

⁴⁸ Stewart, 前引书, 脚注 45。

对意义上讲，农产品价格扶持更有利于较大规模的农场主），但按收入效果看，较贫穷阶层所得的利益更多，因为其较大比例的收入花在食物上。此外，不管是普遍补贴（比如享受小麦和小麦产品补贴利益的所有购买者）或是指定补贴，如果食物补贴计划覆盖不能延伸到农村地区和城市地区，那么，大多数穷人无论如何也得不到补贴的利益。传统的观点认为，作为粮食生产者的农村中的穷人可从较高的农产品价格中得到利益，但在许多发展中国家中，很大一部分农村穷人（假设他们是半自给农民或无地的劳动者）是粮食净购买者，粮食价格的上升将常常会超过提高农产品农场价格的收入效果。这样，粮食补贴的提供和他们所采取的方式是直接的粮食安全和获得粮食安全能力的重要决定因素，这是通过提高劳动生产力和收入效果所取得的，以利用机会提高农户的粮食安全地位。

政府政策和劳力市场，许多穷人所具有的唯一资源是他们的劳动力，并且这一资源往往受技能不熟练或至多是半熟练技能水平的限制；另外，由于营养不良，身体有病和因无能力而缺少受教育和培训的机会，其劳动生产力也可能下降。尽管如此，以解决就

业为基础的增长为解决城乡地区贫困和粮食不安全提供了最有效的途径。⁴⁹这就需要政府制定提高劳动生产力的各项政策：使穷人能够获得劳动机会；⁵⁰消除或避免在生产要素市场中的反劳动力偏向。在政策改革的进程中，允许与资本市场有关的劳动力市场较缓慢的调整。世界银行发现：

许多国家（通过低关税和过高定值的汇率）使进口的资本货物变得低廉，为资本设备的投资提供赋税减免并对信贷进行补贴，所有这些将导致资本价格的降低。对能源价格的补贴往往加剧了这种偏向。另外，还会产生不利的环境后果。相对比而言，社会安全征税、劳动规章和高工资（特别是生产者之间竞争弱的工业部门）都会提高正规部门中的劳动成本……。劳力市场政策……一

⁴⁹ 见 Demery 和 Squire，前引书，脚注 25，第 294 页。

⁵⁰ “如同许多发展中国家一样，在穷人集中的城市周围地区，公共交通费用和交通具备情况成为这些穷人获得就业的关键因素。”世界银行，1994，《1994 年世界发展报告》，纽约，牛津大学出版社。

般来说是要提高福利或减少剥削，但是这些政策实际上提高了正规部门中劳动力成本并减少了劳动力需求。从70年代和80年代的调查发现，印度的保障就业规定对劳动力的长期需求估计减少大约18%，津巴布韦减少25%。在正规部门中，实际上几乎没有什么是贫困状况。为试图改善那里的工人福利，政府裁减了正规部门的就业人员，向农村和城市的非正规部门增加提供劳动力，这样降低了大多数穷人所在地区的劳动收入。⁵¹

在越来越多的大多数发展中国家，按照结构调整计划，正规部门的就业数量只占有有效劳动力的小部分。在认识到非正规部门的重要性的前提下，一些机构诸如国际劳工组织和世界银行赞成减少或取消对非正规部门活动的限制来强化非正规部门的各项政策，即使这样做在短期至中期内会有负作用：

对发展中国家来说，只有积累足够的投资来创造高速度的就业密集型的增长，除此别无其他办

法。由于就业是创造财富的至关重要的投入，所以创造就业机会是达到目标的唯一手段，同时，它也是收入分配的最有效的机制。创造一个尽量扩大就业以及限制失业和贫困的增长机制条件需要采取消除贫困的一贯战略。⁵²

各国政府有时候与国际机构合作执行了广泛的创造就业的计划，取得了不同程度的成功。⁵³最佳情况是，这类计划为真正的穷人提供生产就业，这种生产的意思是所从事的工作能创造出有用的社会基础设施，诸如道路、供水和卫生设施，或解决资源制约因素，如土地质量和灌溉问题。尽管政府或国际资助机构可能提供必要的资源（现金或以粮代工资），但有时候在实际执行中也可以让私人部门参与。在各个发展阶段的国家，建立基础设施往往比较容易，但当维

⁵² J. Von Braun 1995年编写的《为消除贫困和粮食安全提供就业》，华盛顿特区，国际粮食政策研究所。

⁵³ 在不同国家和地区中已试执行的众多类别计划和可引以为鉴的教训均列于 Von Braun 所编写的书中，出处同上。

⁵¹ 世界银行，1990年，《1990年世界发展报告》，纽约，牛津大学出版社。

护基础设施的责任转移到另一级政府而不另外提供资金时，要确保这种维护工作就比较不容易了。虽然大多数计划看来已在农村地区执行了，但是为什么对城市地区不能制定出合适的计划这一问题就没有什么内在的原因。当地问题很大程度上决定于对劳动力的物质和财力的动员。从预算的理由以及从成功所需的机构和技术的支支持来说，计划是重要的。

任何改善粮食安全的政策的制定都应及时知悉谁和什么地方粮食不安全，以及在解决粮食不安全方面如何使政策措施获得成功。按照本国的情况，一国政府必须作出怎样监测和监测什么的决定，以及提出国际机构可能提供的帮助。在插文 19 中总结了粮农组织和拯救儿童基金会关于监测和确定紧急形势所作出的令人有趣的首创行动。这一首创行动最终可以在更加具体的情况下发挥作用。

结论

这一章强调了仅有经济增长（即使是公平的增长）还不能解决所有的贫困、粮食不安全和营养不良的问题。没有公平的增长，实在难有任何解决办法。要采取公平增长的政策就需要有政治意愿，但是天下的政府都是依靠各利益集团联合取得政权和维护政权，对社会的大部分阶层来说，由于缺乏对资源的控制（包括政治上准入），其利益的基础是非常狭隘的，将难于采取行动反对他们。经验表明，从总体说，当经济增长的时候，资源的重新分配比较容易。同样，使穷人得利，非穷人某种程度也得利的措施也较容易得到政治支持。例如，用指定补贴替代普遍的粮食补贴的办法在某些情况下导致失去对此计划的政治支持。政府在他们的权力范围内必须对现实的选择和让步作出艰难的决定。政策顾问，甚至经济学家最终也只能对替代选择和可能的结果提出意见而已：

空想家上千年来一直说教反对人类的自私性，但未有引人注目的成功。呼吁让有权势的阶层有更长期的自身利益，有时往往比依靠他们的利他主义更有效。健康、吃饱饭和受到良好教育的劳动力对将来的利益和繁荣是必不

可少的。贫穷和饥饿会产生犯罪、疾病、造反、革命和战争；穷人难对付；环境的破坏剥夺后代的生存权。所有这些都是众所周知的，然而，这些事实尚不足以定政治决心采取有效战略以消除贫困和饥饿或充分地保护环境，甚至于富裕的国家也是如此，更何况那些受经济和技术制约厉害得多的贫穷国家。⁵⁴

尽管有必要强调为所有人取得粮食安全方面摆在我们面前的这些问题，但我们毕竟应该要记住，迄今许多国家所取得的成就已经是很可观的了。经济学可能普遍地被认为是一门沉闷科学，但是旨在强调公平增长的正确经济政策在这些成功的事例中已经发挥了它们的作用，并且在将来也能够继续发挥作用。

⁵⁴ Barraclough, 前引书, 脚注 5, 第 266 页。

风险图的绘制：评估粮食安全的新手段

拯救儿童基金会与粮农组织合作正在制定由欧盟支持设计的一种用电脑协助方法制作出更可靠的灾荒早期预警项目。鉴于不仅仅在拥有粮食更主要是获得粮食的变化方面提供情况，下述方法阐述将家庭粮食经济方法运用到粮食安全评估工作。这样做，其目的是考虑农民家庭的不同收入来源和他们对加重粮食不安全的有危险的生存条件所采用的各种战略。这个计划能够处理来源广泛的数据，包括是否出口问题和关于当地条件的非正规来源信息；后者非常重要，因为正规的数据来源有其覆盖面的局限，是非常综合性的，极少涉及微观水平的粮食制度的复杂性。

根据拯救儿童基金会关于仍处于发展阶段中的项目背景介绍，其模式包括三个组成部分：

- ◆ 说明每种粮食经济（按同类型定居、生产和市场因素确定）的数据库，这种粮食经济是研究正常粮食供应来源、粮食趋于过剩或趋于不足，以及贸易和劳动力出售市场的地点和特点。
- ◆ 扩展内容特色的能力，例如价格和市场准入。
- ◆ 分析这种信息的能力，以获得一系列结果，这些结果综合表明每一地区的易受害性，即每一种粮食经济的有关条件对获得粮食可能产生的影响。

模式以制图、表格和文字报告的形式提供信息，确定相对需要的地区，并估计缺粮人口的比例和缺粮程度。虽然风险图模式的设计是用于灾荒早期预警，它是一种潜在的很有用的预警手段，但是这一方法看来似乎会有更广泛的用途；这一类型的分析，如同对“正常”的粮食不安全状况分析一样，也适用于对自然灾害诸如旱灾或涝灾以及人为所致的灾难如战争的影响的分析。这样，这种分析在将来也可用于协助政府日常监测已知的粮食较不安全地区的粮食安全状况和评估旨在改善粮食安全政策的实施的结果。

特别章节

除了对最近的世界粮食和农业状况作通常的回顾，本报告从 1957 年起每一期中还包括一个或一个以上对人们在较长时期关心的问题进行的特别研究。以前各期中的特别章节谈及的主题如下：

1957

影响粮食消费趋势的各种因素
影响农业的某些体制因素的战后变化情况

1958

非洲撒哈拉以南地区的粮食和农业发展情况
森林工业的发展及其对世界森林的影响

1959

各国在各种不同经济发展阶段的农业收入和生活水平
从战后的经验看欠发达国家在农业发展方面的某些普遍问题

1960

农业发展规划

1961

土地改革和体制变化
非洲、亚洲和拉丁美洲的农业推广、教育和研究

1962

森林工业在解决经济欠发达国家中的作用
欠发达国家的畜牧业

1963

影响提高农业生产率的各种基本因素
肥料使用：农业发展的先锋

1964

蛋白质营养：需要和前景
化学合成物及其对农产品贸易的影响

1966

农业和工业化
世界粮食经济中的大米

1967

对发展中国家农民的鼓励因素和抑制因素
渔业资源的管理

1968

发展中国家通过技术改良提高农业生产率增加了储存并对世界粮食供应作出了贡献

1969

农业销售改进计划：从最近的经验中取得的一些教训为促进林业发展而使机构体制现代化

1970

第二个发展十年开始时的农业

1971

水污染及其对水生资源和渔业的影响

1972

促进发展的教育和培训
加快发展中国家的农业研究

1973

发展中国家农业方面的就业情况

- 1974**
人口、粮食供应和农业发展
- 1975**
联合国第二个发展十年：中期回顾和评价
- 1976**
能源和农业
- 1977**
自然资源状况和人类粮食和农业环境
- 1978**
发展中地区的问题和战略
- 1979**
林业和乡村发展
- 1980**
实行国家管辖后新时代的海洋渔业
- 1981**
发展中国家的乡村贫困和减轻贫困的方法
- 1982**
畜牧生产：世界前景
- 1983**
妇女在农业发展中的作用
- 1984**
城市化、农业和粮食系统
- 1985**
能源在农业生产中的利用
粮食和农业中的环境趋势
农产品销售和农业发展
- 1986**
为农业发展提供资金
- 1987 - 88**
发展中国家农业科学技术重点的转移
- 1989**
可持续发展与自然资源管理
- 1990**
机构调整与农业
- 1991**
农业政策和问题：80年代的教训和90年代的前景
- 1992**
海洋渔业和海洋法：变革的十年
- 1993**
水资源政策和农业
- 1994**
林业发展和政策难题
- 1995**
农产品贸易：进入一个新时代？

粮农组织经济和社会发展文集

政策分析司政策研究组

政策改革和农业部门

- 65 Agricultural stabilization and structural adjustment policies in developing countries (A.H. Sarris, 1987)
- 66 Agricultural issues in structural adjustment programs (R.D. Norton, 1987)
- 84 Measures of protection: methodology, economic interpretation and policy relevance (P.L. Scandizzo, 1989)
- 90 The impact of stabilization and structural adjustment policies on the rural sector – case-studies of Côte d'Ivoire, Senegal, Liberia, Zambia and Morocco (P. Salin and E.-M. Claassen, 1991)
- 95 Guidelines for monitoring the impact of structural adjustment programmes on the agricultural sector (A.H. Sarris, 1990)
- 96 The effects of trade and exchange rate policies on production in agriculture (C. Kirkpatrick and D. Diakosavvas, 1990)
- 98 Institutional changes in agricultural product and input markets and their impact on agricultural performance (A. Thomson, 1991)
- 99 Agricultural labour markets and structural adjustment in sub-Saharan Africa (L.D. Smith, 1991)
- 100 Structural adjustment and household welfare in rural areas – a micro-economic perspective (R. Gaiha, 1991)
- 103 The impact of structural adjustment on smallholders (J.-M. Boussard, 1992)
- 104 Structural adjustment policy sequencing in sub-Saharan Africa (L.D. Smith and N. Spooner, 1991)
- 105 The role of public and private agents in the agricultural sector of developing countries (L.D. Smith and A. Thomson, 1991)
- 115 Design of poverty alleviation strategy in rural areas (R. Gaiha, 1993)
- 124 Structural adjustment and agriculture: African and Asian experiences (A. de Janvry and E. Sadoulet, 1994)
- 125 Transition and price stabilization policies in East European agriculture (E.-M. Claassen, 1994)
- 128 Agricultural taxation under structural adjustment (A.H. Sarris, 1994)
- 131 Trade patterns, cooperation and growth (P.L. Scandizzo, 1995)
- 134 Rural informal credit markets and the effectiveness of policy reform (A.H. Sarris, 1996)
- 135 International dynamics of national sugar policies (T.C. Earley and D.W. Westfall, 1996)
- 136 Growth theories, old and new, and the role of agriculture in economic development (N.S. Stern, 1996)

环境与可持续性发展研究报告

- 107 Land reform and structural adjustment in sub-Saharan Africa: controversies and guidelines (J.-Ph. Platteau, 1992). French version: Réforme agraire et ajustement structurel en Afrique subsaharienne: controverses et orientations.
- 110 Agricultural sustainability: definition and implications for agricultural and trade policy (T. Young, 1992)
- 121 Policies for sustainable development: four essays (A. Markandya, 1994)
- 132 The economics of international agreements for the protection of environmental and agricultural services (S. Barrett, 1996)
- Halting degradation of natural resources. Is there a role for rural communities? (J.-M. Baland and J.-Ph. Platteau, 1996). Published by Oxford University Press.

在编文集

- The implications of regional trading arrangements for agricultural trade (T. Josling)
- Temporary trade shocks and structural adjustment in sub-Saharan Africa (J. Harrigan)
- Growth and trade: an investigative survey (P.L. Scandizzo and M. Spinedi)
- Elasticity of supply response by farmers in developing countries: the role of institutional constraints (A. de Janvry and E. Sadoulet)
- Economic development and environmental policy (S. Barrett)
- The role of group size and homogeneity in collective action, with special reference to common property resource arrangements (J.-Ph. Platteau and J.-M. Baland)

欲获取以上文集，请写信给：

Distribution and Sales Section
 Publications Division
 Food and Agriculture Organization of the United Nations
 Viale delle Terme di Caracalla
 00100 Rome
 Italy

1996年《粮食和农业状况》 时间序列软盘使用说明

As in past years, *The State of Food and Agriculture 1996* includes a computer diskette with time series data for about 150 countries and software, FAOSTAT TS, for access to and display of the time series.

FAOSTAT TS

FAOSTAT TS software provides quick and easy access to structured annual time series databases. Even inexperienced computer users can use FAOSTAT TS. No spreadsheet, graphics or database program is required. FAOSTAT TS is fully menu-driven, so there are no commands to learn. Users can browse through and print graphs and tables, plot multiple-line graphs, fit trend lines and export data for use in other programs. FAOSTAT TS is trilingual (English, French and Spanish) and uses a standard menu format.

FAOSTAT TS software is in the public domain and may be freely distributed. The data files accompanying the software, however, are under FAO copyright and users must attribute FAO as the source. FAO may provide only very limited support to users of this software and the accompanying data and cannot assist users who modify the software or data files. FAO disclaims all warrants of fitness of the software or the data for a particular use.

Technical requirements

FAOSTAT TS software requires an IBM or compatible PC with a hard disk, DOS 3.0 or higher, 300 KB of available RAM and graphics capability. Graphics support is provided for all common graphics adapters (VGA, EGA, MCGA, CGA and Hercules monochrome).

FAOSTAT TS will print graphs on Epson dot matrix, Hewlett-Packard and compatible laser printers. To use FAOSTAT TS with other printers, users can enable their own graphics printing

utility before starting the program. One such utility is GRAPHICS.COM in DOS 2.0 or later releases.

Because of its use of DOS graphics modes, if FAOSTAT TS is run under MS-Windows or OS/2, it should be set to run in a full screen DOS session.

Installation

Before running FAOSTAT TS you must install the software and data files on your hard disk. Installation is automated through the INSTALL.BAT utility on the diskette.

• To install from drive A: to drive C: insert the diskette in drive A:

- type *A:* and press ENTER
- type *INSTALL C:* and press ENTER
- press any key

A C:\SOFA96 directory is created and, after installation, you will already be in this directory.

Entering FAOSTAT TS

• To start the FAOSTAT TS software, if you are not already in the C:\SOFA96 directory (as after installation), change to this directory: (type *CD \SOFA96* and press ENTER):

- then, from the command prompt in the SOFA96 directory, type *SOFA96* and press ENTER

A graphics title screen will be displayed, followed by the main menu screen.

• If FAOSTAT TS does not start, graphs do not display correctly or the menus are difficult to read, your computer may not be compatible with the default functions of FAOSTAT TS. The use of a command-line option may help. You may try to start FAOSTAT TS with the *-E* parameter to disable its use of expanded memory (type *SOFA96 -E*). You may also force the use of a particular graphics or text mode by typing its name as a parameter (e.g. *- EGA* would force the use of EGA mode graphics).

Language choices

• The initial default language for FAOSTAT TS is English. To change the default language to French or Spanish:

- go to the FILE menu
- select LANGUAGE using the arrow key (↓) and pressing ENTER
- select your choice of language from those displayed and press ENTER

The language selected will remain the default language until another is selected.

Navigating the menus

The main menu bar consists of FILE, DATA, GRAPH, TABLE and HELP menus. Most menu options are disabled until you open a data file.

- Navigate the menus by using the arrow keys (↑↓←→) and make a selection by highlighting an item and pressing ENTER. To back out of a selection, press the ESC key.
- If you have a mouse, menu items can be selected with the mouse cursor. The left mouse button selects an item and the right mouse button acts as the ESC key.

After you have made a menu selection, the menu will redraw and highlight a possible next choice.

• Several short-cut keys are available throughout the program:

Key	Action
F1	- HELP: displays context-sensitive help text.
ESC	- ESCAPE: backs out of the current menu choice or exits the current graph or table.
ALT+N	- NOTES: displays text notes associated with the current data file, if the text file is available. This text may be edited. Notes will not appear while a graph is displayed.
ALT+X, ALT+Q	- EXIT: exits FAOSTAT TS immediately, without prompting.

Help

- You will see context-sensitive help displayed at the bottom of each screen. Press F1 for more extensive help on a highlighted option.
- Select HELP from the main menu to access the help information. Introductory information on the software, help topics and an "About" summary screen are available from the HELP menu.
- The HELP menu options call up the same Help windows obtained by pressing the F1 key at any of the menu screens:
 - The FAOSTAT TS option displays the top-level help page.
 - The TOPICS option lists the help contents.
 - The ABOUT option shows summary program information.

Opening a data file

- To display a list of FAOSTAT TS data files:
 - go to the FILE menu
 - select OPEN.

All of the FAOSTAT TS data files in the current directory are displayed. Initially, only SOFA96 will be present. Other FAOSTAT PC data files, version 3.0, can be used with FAOSTAT TS.

- Use the arrow keys to highlight the file you wish to view and press ENTER to select it. Files are shown with the date of their last revision. You can also highlight your choice by typing the first letters of the file's name. The current search string will appear in the lower left corner of the list.
- You can change the default data drive and directory from the file list by selecting the directory or drive of your choice.

If a current data file is open, loading in a new file will return FAOSTAT TS to its defaults (time trend, no trend line, no user-specified units or scalar). Only one file can be loaded at a time.

Once you have made a file selection, all the menu selections are activated.

Selecting a data series

- Use the DATA menu to select or modify a data series or to fit a statistical trend.
- Select a data series by choosing the name of a

country and a data element from the scrolling menus. The first entry displays a list of country names, the second entry displays a list of data item names and the third displays a list of data element names.

If you type the first letters of a name in a list, the menu selection bar will jump to the matching name. For example:

- type *NEW* to skip to New Zealand
- press *ENTER* to select the highlighted name

Displaying graphs and graph options

The *GRAPH* menu allows you to view the data in chart form. You can display time trends and table or column profiles. Options under the *GRAPH* menu change the data series shown as well as its display.

For example, to show a plot of the data selected:

- go to the *GRAPH* menu
- select *DISPLAY*

Many options to modify, save or print a graph are available only while a graph is on screen.

Remember to use the *F1* help key for a reminder of the options.

Graph action keys. You have several options when a graph is displayed:

- Press *ESC* to exit the graph and return to the main menu.
- Press *F1* for help on the graph action keys. The help box lists the choices available while a graph is on the screen. You must exit the help box before making a selection.
- Press the arrow (*↑↓*) and *PAGEUP* *PAGEDOWN* keys to change the series displayed.
- The plus key (+) allows you to add up to three other series to the one displayed. Press the minus key (-) to remove a series. This is the way multiline charts are created:
 - display an initial series
 - press the + key to add subsequent series to the chart
- Press *A* to display a table of the axis data with statistics. Press *T* to show a table of the fitted trend data, the residuals and fit statistics (if a

trend line is selected, see below).

- The *INS* key permits you to insert text directly on the graph. While inserting text, press *F1* for help on your text options. You can type small or large, horizontal or vertical text.
- To print a graph, press *P* and select your choice of printer from the menu. The print output is only a screen dump of the display, so the quality is limited.
- To save a graph for printing or viewing later, press *S*. The graph image will be saved in the common *PCX* bitmap format. You can use the *PRINTPCX* program or other software to view or print multiple images later. *PRINTPCX* also permits you to convert colour *PCX* images into black and white images suitable for inclusion in a word processing document.

Fitting trend lines

- To fit a statistical function to a data series, select *FIT* from the *DATA* menu. The options under *FIT* allow you to select the type of function, data year limits to include in the fit and a final projection year for a statistical forecast.
- By fitting a trend line (selecting the option under *FIT*) with a projection (selecting *PROJECTION* under *FIT*), a statistical forecast can be plotted. Use the + key to add a new data series to the graph, which can be made with only a few key strokes.

Charting profiles

- The options under the *GRAPH* menu allow you to change the year span or style of the graph display (options *LIMITS* and *STYLE*, respectively), or to switch from a time trend to a table or column data profile (*VIEWPOINT*). The *VIEWPOINT* option is an easy means to compare data for a particular year.

Viewpoint

- If you want to change from a time series display to a country or item profile display for a given year, select *VIEWPOINT* from the *GRAPH* menu. Select *DISPLAY* from the *GRAPH* menu, and the profile will be drawn. The initial profile display is

for the last year of historical data. To change the year, use the arrow (↑↓) keys. Press F1 for help. The initial profile display is for the last year of historical data. To change the year, use the Arrow keys. Press F1 for help.

- For a tables profile (profile of data across countries), you can either choose the tables to be displayed or let FAOSTAT TS select the top members and array them in order. A limit of 50 items can appear in one profile.

By selecting TOP MEMBERS instead of SELECTED MEMBERS, FAOSTAT TS will sort the values in the file and display a ranking of table or column values.

Viewing tables

- The TABLE menu allows you to look at data in a tabular format and to define subset tables that may be saved and imported into other software packages:

- go to the TABLE menu
- select BROWSE DATA to view individual data tables from the current file.

- When viewing tables, a help bar appears at the bottom of the screen. Press PAGEUP or PAGEDOWN to change the table displayed or press ALT+1 or ALT+2 to choose from a list of tables. Use the arrow keys (↑↓←→) to scroll the columns and rows.

Series data

- The I SERIES DATA option under the TABLE menu displays the last data series selected, including summary statistics. This is the series used to plot a graph. To change the series, you must make a new choice from the DATA menu.

- The SERIES DATA screen can also be displayed while you are in a graph by pressing the letter A. If more than one series has been plotted, only the last series is shown. The range of years used for the series and statistics can be adjusted through the LIMITS option under the GRAPH menu.

- To view country or item profile lists and statistics, select VIEWPOINT from the GRAPH. You can quickly see a list of the tables with the greatest values (for example, countries with the

highest commodity consumption) by choosing a table profile from VIEWPOINT and selecting the TOP MEMBERS option. Then select SERIES DATA from the TABLE menu to view the list, or select DISPLAY from the GRAPH menu to plot a chart.

Trend data

- If the FIT option has been selected (from the DATA menu) for a time trend, then the values composing the trend can be displayed with the TREND DATA option. Summary statistics for the original series and for the trend as well as residual values are included. The list scrolls with the arrow keys, and you can toggle between the axis and trend data with the A and T keys.

Exporting data

- The EXPORT option under the FILE menu allows you to export FAOSTAT TS data into other file formats or to create custom tables for viewing or printing. By selecting EXPORT, you will jump into another set of menus.

- To select the tables and columns you want to view or save, go to the DATA menu. You must mark your choice of options with the + key. To undo all your selections quickly, select RESET MARKS.

- To arrange, view, save or print data, go to the options under EXPORT (in the FILE menu):

- FAO TABLE: creates a table with data from the last four available years.
- VIEW: displays a temporary text file of the data selected. It is a convenient way to view a subset of the tables and columns in a FAOSTAT TS file and can also be used to see the effects of the ORIENTATION or LAYOUT selections before using the SAVE or PRINT options.
- SAVE: displays a list of file formats to let you save your data choices in a file. You will be prompted for a file name. If you need to export FAOSTAT TS data for use with other software, use this menu item. The WK1 and DBF file format selections are not affected by the LAYOUT options (see below).
- PRINT: prints your current table and column

selections. Many printers cannot print more than five columns of FAOSTAT TS data. Select VIEW to check the table width before printing.

- LAYOUT: allows you to display years across rows or down columns. The default is down columns.
- To get back to the main FAOSTAT TS menu or to clear your selections and create more tables, go to the RETURN option.

Making notes

- To read or edit textual information on the current data file, select NOTES from the FILE menu. You also can call up the notes box by pressing ALT+N at any of the menus. The option NOTES allows you to read or edit text associated with the data file.

DOS shell and exit

The DOS SHELL option under the FILE menu returns you to the DOS prompt temporarily but keeps FAOSTAT TS in memory. This is not the normal way to exit the program. It is useful if you need to execute a DOS command and would like to return to the same data file. The data file itself is dropped from memory and reloaded on return, so default values will be in effect.

Exiting FAOSTAT TS

- To exit FAOSTAT TS:
 - go to the FILE menu
 - select EXIT.

The ALT+X or ALT+Q key combinations are short cuts to exit the program from almost any screen.



何处购买粮农组织出版物

- **ANGOLA**
Empresa Nacional do Diazo e de Publicações, ENDIPI-UEE
Rua Cristo da Conceição Silva, N.º 7
C.P. N.º 1314-C
Luanda
- **ARGENTINA**
Libreria Agropecuaria
Pastor 743
1028 Buenos Aires
Oficina del Libro Internacional
Alberti 40
1282 Buenos Aires
- **AUSTRALIA**
Hunter Publications
P.O. Box 404
Abbotsford, Vic. 3067
- **AUSTRIA**
Gerold Buch & Co.
Wienburggasse 26
1010 Vienna
- **BANGLADESH**
Association of Development Agencies in Bangladesh
House No. 1/3, Block F, Lalmatia
Dhaka 1007
- **BELGIQUE**
M. J. De Lannoy
202, avenue du Roi
1060 Bruxelles
CCP 000-0808993-13
- **BOLIVIA**
Los Amigos del Libro
Fenu 3712, Casilla 430
Cochabamba
Mercado 1315, La Paz
- **BOTSWANA**
Botswana Books (Pty) Ltd
P.O. Box 1532
Gaborone
- **BRAZIL**
Fundação Getúlio Vargas
Praça do Botafogo 190, C.P. 9052
Rio de Janeiro
Núcleo Editora da Universidade Federal Fluminense
Rua Miguel de Frias 3
Icaraí-Niterói
24 220-000 Rio de Janeiro
Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Av. João Pessoa 415
Barro Cidade Baixa
90-040-000 Porto Alegre-RS
Book Master Livraria
Rua do Catete 311 s. 118/119
20001-001 Catete
Rio de Janeiro
- **CANADA**
Le Diffuseur Gilles Verrette Inc.
C.P. 85, 151, av. de Montagne
Boucherville, Québec J4B 3E5
URPUB
4611/F Assembly Drive
Lanham MD 20706-4391 (USA)
Toll-free 800 233-0504 (Canada)
- **CHILE**
Librería - Oficina Regional FAO
Calle Bandera 150, 8.º Piso
Casilla 10095, Santiago-Centro
Tel. 699 1006
Fax 695 1121-696 1124
Universitaria Textolibras Ltda.
Auda L. Benado O'Higgins 1050
Santiago
- **COLOMBIA**
Banco Ganadero
Revista Carta Ganadera
Carrera 9ª N.º 72-21, Piso 5
Bogotá D.E.
Tel. 217 0100
- **CONGO**
Office national des librairies populaires
B.P. 577
Brazzaville
- **COSTA RICA**
Libreria Lehmann S.A.
Av. Central
Apartado 10011
San José
- **CÔTE D'IVOIRE**
CEDA
04 B.P. 541
Abidjan 04
- **CUBA**
Ediciones Cubanas, Empresa de Comercio Exterior de Publicaciones
Obispo 461, Apartado 605
La Habana
- **CZECH REPUBLIC**
Arma Pegas Press Ltd
Import of Periodicals
Pulic Metro, P.O. Box 825
Národní 25, 111 21 Praha 1
- **DENMARK**
Munksgaard, Book and Subscription Service
P.O. Box 2148
DK 1016 Copenhagen-K
Tel. 4533128570
Fax 4533129387
- **DOMINICAN REPUBLIC**
CUESTA - Centro del libro
Av. 27 de Febrero, esq. A. Lincoln
Centro Comercial Nacional
Apartado 1241
Santo Domingo
- **ECUADOR**
Libri Mundí, Librería Internacional
Juan León Mera 851
Apartado Postal 3029
Quito
- **EGYPT**
The Middle East Observer
41 Sherif Street
Cairo
- **ESPAÑA**
Mundi Prensa Libros S.A.
Castelló 37
28001 Madrid
Tel. 431 3399
Fax 575 3996
Librería Agrícola
Fernando VI 2
28004 Madrid
Librería Internacional AEDOS
Consejo de Ciento 391
08009 Barcelona
Tel. 301 8615
Fax 317 0141
Librería de la Generalitat de Catalunya
Rambla dels Estudis 118
(Palau Major)
08002 Barcelona
Tel. (93) 302 6462
Fax (93) 302 1299
- **FINLAND**
Aistominen Kirjekustappi
P.O. Box 218
SF-00381 Helsinki
- **FRANCE**
Lavoisier
14, rue de Proigny
94236 Cachan Cedex
Editions A. Pedone
13, rue Soufflot
75005 Paris
Libreria du Commerce International
24, boulevard de l'Hôtel
75005 Paris
- **GERMANY**
Alexander Horn Internationale
Buchhandlung
Kirchgasse 22, Postfach 3340
D-65185 Wiesbaden
Udo Verlag
Poppelsdorfer Allee 55
D-53115 Bonn 1
S. Tenche-Mittler GmbH
Versandbuchhandlung
Hindenburgstrasse 33
D-64295 Darmstadt
- **GHANA**
SEDCO Publishing Ltd
Sedco House, Tabon Street
Off Ring Road Central, North Ridge
P.O. Box 2051
Accra
- **GUYANA**
Guyana National Trading Corporation Ltd
45-47 Water Street, P.O. Box 308
Georgetown
- **HAÏTI**
Librairie - A la Caravelle -
26, rue Bonne Foi, B.P. 111
Port-au-Prince
- **HONDURAS**
Escuela Agrícola Panamericana, Librería RTAC
El Zamorano, Apartado 93
Tegucigalpa
Oficina de la Escuela Agrícola Panamericana en Tegucigalpa
Bv. Morazan, Apt. Gaspón
Apartado 93
Tegucigalpa
- **HUNGARY**
Librotrade Kft.
P.O. Box 126
H-1656 Budapest
- **INDIA**
EWP Allied East-West Press PVT. Ltd
G-916, Ansan Road, Darya Gany
New Delhi 110 002
Oxford Book and Stationery Co.
Scindia House, New Delhi 110 001,
17 Park Street, Calcutta 700 016
Oxford Subscription Agency
Institute for Development Education
1 Anandya Ave., Kipsak
Madras 600 010
Periodical Expert Book Agency
D-42, Vivek Vihar, Delhi 110095
- **IRAN**
The FAO Bureau, International and Regional Specialized Organizations Affairs
Ministry of Agriculture of the Islamic Republic of Iran
Keshavarz Bld, M.O.A., 17th floor
Tehran
- **IRELAND**
Publications Section
Government Stationery Office
4-5 Harcourt Road
Dublin 2
- **ISRAEL**
R.O.Y. International
P.O. Box 13056
Tel Aviv 61130
- **ITALY**
Libreria Scientifica Dott. Lucio de Bissio "Ariou"
Via Coronelli 6
20146 Milano
Libreria Concessionaria Sansoni S.p.A. "L'Uomo"
Via Dusa di Catania 111
50125 Firenze



何处购买粮农组织出版物

FAO Bookshop

Viale delle Terme di Caracalla
00100 Roma
Tel. 52255688
Fax 52255155
E-mail: publications-sales@fao.org

• JAPAN

Far Eastern Bookellers
(Kyokuto Shoten Ltd)
12 Kanda-Jimbocho 2-chome
Chiyoda-ku - P.O. Box 72
Tokyo 101-91
Maruzen Company Ltd
P.O. Box 5050
Tokyo International 100-31

• KENYA

Text Book Centre Ltd
Kiyabe Street, P.O. Box 47540
Nairobi

• LUXEMBOURG

M.J. De Lannoy
302 Avenue du Roi
1050 Bruxelles (Belgium)

• MALAYSIA

Electronic products only
Southbound
Sendiran Berhad Publishers
9 College Square
01250 Penang

• MALI

Librairie Traore
Rue Soundjata Keita X 115
B.P. 3243
Bamako

• MAROC

La Librairie Internationale
70 Rue T soufir
B.P. 302 (RFP)
Rabat
Tel: (07) 75-96-61

• MEXICO

Libreria, Universidad Autónoma
de Chapingo
56230 Chapingo
Libros y Editoriales S.A.
Av. Progreso N. 202-1 Piso A
Apdo. Postal 18922, Col. Escandón
11600 México D.F.

• NETHERLANDS

Roodveldt Import b.v.
Bouwersgracht 288
1013 HG Amsterdam

• NEW ZEALAND

Legislation Services
P.O. Box 12415
Thorndon, Wellington

• NICARAGUA

Libreria HSPAMER
Cercado Este Univ. Centroamericana
Apdo. Postal A-221
Managua

• NIGERIA

University Bookshop (Nigeria) Ltd
University of Ibadan
Ibadan

• NORWAY

Narvesen Info Center
Bernard Narvesens vgt 2
P.O. Box 6125, Etterstad
0602 Oslo 6
Tel: (+47) 22-57-33-00
Fax: (+47) 22-68-19-01

• PAKISTAN

Mirza Book Agency
65 Shahrah-e-Quaid-e-Azam
P.O. Box 729, Lahore 3

• PARAGUAY

Libreria INTERCONTINENTAL
Editores e Impresora S.R.L.
Cábelero 270 o/Mzal Estigarribia
Asunción

• PERU

IDEAR
Jiron Apurimac 375, Casilla 4037
Lima 1

• PHILIPPINES

International Booksource Center (Phil)
Room 1703, Cityland 10
Condominium Cor. Ayala Avenue &
H.V. de la Costa Extension
Makati, Metro Manila

• POLAND

Arts Polonia
Krakowskie Przedmieście 7
00-950 Warsaw

• PORTUGAL

Livraria Portugal,
Dias e Andrade Ltda.
Rua do Carmo 70-74, Apartado 2681
1117 Lisboa Codex

• SINGAPORE

Select Books Pte Ltd
03-15 Tanglin Shopping Centre
19 Tanglin Road
Singapore 1024

• SOMALIA

"Samater'a"
P.O. Box 336
Mogadishu

• SOUTH AFRICA

David Philip Publishers (Pty) Ltd
P.O. Box 23408
Claremont 7735
South Africa
Tel: Cape Town (021) 64-4136
Fax: Cape Town (021) 64-3358

• SRI LANKA

M.D. Gunasena & Co. Ltd
217 Ocott Mawatha, P.O. Box 246
Colombo 11

• SUISSE

Buchhandlung und Antiquariat,
Heinmann & Co.
Kirchgasse 17
8001 Zurich
UN Bookshop
Palais des Nations
CH-1211 Geneva 1
Van Diermen Editions Techniques
ADECO
Case Postale 485
CH-1211 Geneva 19

• SURINAME

Vaco n.v. in Suriname
Domeeststraat 26, P.O. Box 1841
Paramaribo

• SWEDEN

Books and documents,
C.E. Filzén
P.O. Box 16356
103 27 Stockholm
Subscriptions:
Vennergren-Williams AB
P.O. Box 30004
104 25 Stockholm

• THAILAND

Suksapan Punit
Mansorn 9, Rajdamri Avenue
Bangkok

• TOGO

Librairie du Bon Pasteur
B.P. 1164
Lomé

• TUNISIE

Société tunisienne de diffusion
5, avenue de Carthage
Tunis

• TURKEY

Kultur Yayinlari is - Turk Ltd Sti.
Atatürk Bulvarı N. 191, Kat. 21
Ankara
Bookshops in Istanbul and Izmir

• UNITED KINGDOM

HMSO Publications Centre
51 Nels Elm Lane
London SW8 5DR
Tel: (071) 873 9090 (orders)
(071) 873 0011 (inquiries)
Fax (071) 873 8463
and through HMSO Bookshops
Electronic products only
Microfilm Ltd
P.O. Box 3, Omega Road, Afon
Hampshire GU14 2PG
Tel: (0420) 86848
Fax (0420) 89882

• URUGUAY

Libreria Agropecuaria S.R.L.
Buenos Aires 335
Casilla 1755
Montevideo C.P. 11000

• USA

Publications:
UNIPUB
4611/F Assembly Drive
Lanham MD 20706-4391
Toll-free 800 271-4888
Fax 301-459-0056
Periodicals:
Ebsco Subscription Services
P.O. Box 1431
Birmingham AL 35201-1431
Tel: (205) 991-6600
Telex 78-2661
Fax: (205) 991-1449
The Faxon Company Inc.
15 Southwest Park
Westwood MA 02090
Tel: 617-329-3350
Telex 95-1590
Cable FW Faxon Wood

• VENEZUELA

Tecni-Ciencia Libros S.A.
Torre Phelps-Mezzanina
Plaza Venezuela
Caracas
Tel: 762 8697/781 9945/781 9554
Tamanaco Libros Técnicos S.R.L.
Centro Comercial Ciudad Tamanaco
Nivel C-7
Caracas
Tel: 261 3344/261 3335-950 0016
Tecni-Ciencia Libros, S.A.
Centro Comercial, Shopping Center
Av. Andrés Bello, Urb. El Prado
Valencia, Ed. Carabobo
Tel: 202 724

• FUDECO, LIBRERIA

Avenida Libertador-Este
Ed. Fudeco, Apartado 254
Banguerito C.P. 3002, Ed. Lara
Tel: (051) 536 022
Fax: (051) 544 394
Telex: (051) 513 14 FUDEC VC
Fundación La Era Agrícola
Calle 31 Junin Ota
Covimoto 5-45, Apartado 456
Mérida

• LIBRERIA FAGRO

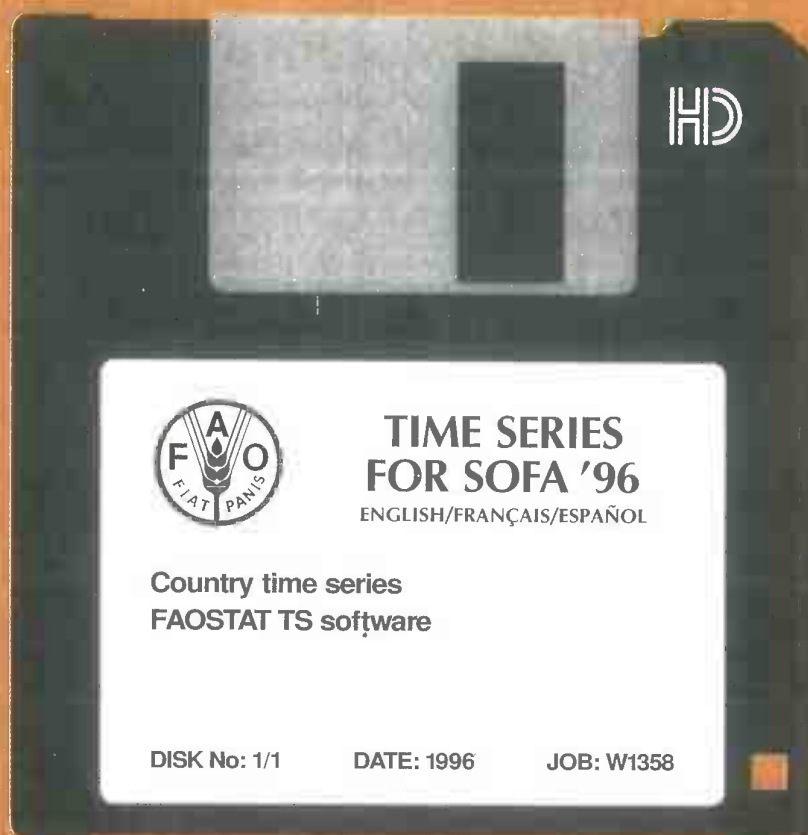
Universidad Central de Venezuela (UCV)
Maracay

• ZIMBABWE

Grassroots Books
100 Jason Moyo Avenue
P.O. Box A 267, Avondale
Harare
81a Fort Street
Bulawayo

Other countries - Autres pays: Distribution and Sales Section Publications Division, FAO Viale delle Terme di Caracalla 00100 Roma, Italy
Tel: (39-6) 52051
Fax: (39-6) 52051/52
Telex: 52565-52565 610181 FAO I
E-mail: publications-sales@fao.org

软盘附在后面
使用说明见第 326 - 330 页



《粮食和农业状况》是粮农组织关于世界农业当前发展情况的年度报告。与往年一样，今年的《粮食和农业状况》介绍有关全球农业形势的一系列基本情况和数据，并回顾世界农业所处的经济环境。此外，还讨论四个选择的主题：城市农业；信息技术与农业；沙漠化的威胁；以及农业支持服务。

区域回顾部分研究对发展中国家各区域农业具有重要意义的趋势和问题，突出介绍布基纳法索、哥伦比亚、巴基斯坦和巴勒斯坦领土的情况。还概述中东欧和前苏联原中央计划经济国家的事态发展和改革进程，特别着重于介绍白俄罗斯和摩尔多瓦共和国的情况。最后介绍和讨论美国新的农场立法。

今年的特别章节分析实现粮食安全在宏观经济方面的一些问题。除了探讨形成对粮食安全有影响的宏观经济环境的政策外，还讨论对全面经济增长和粮食安全产生影响的因素和政策，并指出这些因素和政策对城乡经济的不同影响。

软盘用英文、法文和西班牙文提供一套时间序列数据。1996年《粮食和农业状况》时间序列包括约150个国家、国家集团和区域的农业、渔业和林业数据。FAOSTAT TS软件便于显示和分析。

ISBN 92-5-503858-3

ISSN 0081-4539



9 789255 038587

P-70

W1358Ch/1/12.96/1000