



贸易政策简报

粮农组织对世贸组织第12届部长级会议谈判的支持

公共粮食储备：目标、经验和主要问题

- 公共储备计划通常旨在实现各种粮食安全目标，如降低紧急情况下的脆弱性、稳定价格和供给国内粮食分发计划。
- 在实践中，由于各国执行既以生产者又以消费者为导向的政策措施来同时实现多项目标，因此难以对不同类型的库存加以区分。
- 在评估与采购储备有关的市场价格支持时，必须区分经济概念与世贸组织概念，并考虑汇率波动和通货膨胀的影响。

作者：Ishrat Gadhok 和 Cosimo Avesani

公共粮食储备的目标和类型

公共粮食储备是指政府通过国有企业或其他公共机构采购、储存和发放粮食储备。它一向是许多国家农业政策的重要部分，特别针对普遍存在于国民膳食中因而在总膳食摄入量中占比很大的产品。

各国往往维持三种通用粮食储备中的一种或多种（图 1），而实际上，由于各国试图同时实现若干目标，因此区分这些储备可能十分困难。

经常采用国内农业支持和贸易政策措施相结合的方式落实或加强公共粮食储备计划的主要功能。包括了与储备采购相关的市场价格支持、维持最低采购价的进口壁垒、以补贴价格发放储备的消费者支持/社会保障措施以及发放全球市场储备的出口补贴等。

这些措施可能对农产品市场产生积极和消极影响。例如，在缺乏储存基础设施和风险管理工具的地方，市场出路有保障可以防止农民以低价出售的困境。同样，以低于市场价格分发粮食可以成为对最弱势消费者的安全网和社会保护的一种重要形式。此外，充足的粮食储备可以对全球市场起稳定作用。例如，在新冠肺炎疫情大流行期间，充足的全球粮食商品储备有助于稳定市场，让人们并重新关注公共储备计划在粮食安全方面的作用。然而，旨在为生产者提供高价格和为消费者提供低价格的计划面临折衷，最终可能以牺牲另一目标为代价来仅实现一个目标，或者导致难以为继的高财政成本。根据实施规模，公共粮食储备计划也可能影响交易量和世界价格，对其他国家的生产者和消费者产生潜在的负面影响。因此，需要在具体背景下，认真评估公共粮食储备计划相对于实现相同或相似目标的其它可能的政策选择。

图1. 公共粮食储备计划的类型和目标

紧急储备
减少消费者在紧急情况下供应中断或粮食价格冲击时的脆弱性
缓冲储备
稳定国内市场价格，以避免过度波 (政策重点为消费者和生产者两者)
国内粮食分发/援助储备
促进特定目标群体获取足量粮食的物质和经济机会

世贸组织《农业协定》中的公共储备和市场价格支持

《由于各国以不同方式实施这些计划，公共粮食储备已成为世贸组织最艰难的农业谈判问题之一。尤其是，目前正在讨论的关于成员对用于计算市场价格支持(MPS)的公式中变量的不同解释。

世贸组织《农业协定》规定，虽然政府有权以管制价格购买和出售粮食，但此类价格与“外部参考价格”间的差异必须反映在他们将总支持措施(AMS)计算为“市场价格支持”时。¹其计算规则²如下：

$$\text{市场价格支持} = (\text{适用管制价格} - \text{固定外部参考价格}) \times \text{适用产量}$$

固定外部参考价格是在 1986-88 年期间特定商品的国际离岸价格，**适用产量**是“有资格”获得通过适用管制价格提供的价格支持的产量。

关于市场价格支持的不同解释包括：(1) 用于计算固定外部参考价格的基准期，该问题与 1995 年后加入世贸组织的成员尤其相关；(2) 固定外部参考价格和管理价格所用的货币；和 (3) 固定外部参考价格的通货膨胀调整。此外，对适用产量和生产价值的定义方法有所不同。后者与市场价格支持的计算并无直接联系；然而，它是确定被称为最低限度支持的报告门槛的一个重要变量。

管制价格与世界价格的趋势

必须把世贸组织对市场价格支持的界定与价格支持的经济概念区分开来，如上所述，前者是基于某个历史参考价格(固定外部参考价格)，而后者通常表示为生产者价格与当前世界市场价格之间的差异。例如，根据世贸组织规则，即使农民没有获得任何经济利益，通货膨胀导致的名义价格上涨会产生更高的市场价格支持。以巴西、中国、印度和巴基斯坦实施的小麦管理价格为例，图 2 说明了汇率波动和通货膨胀对公共粮食储备计划下国内价格与国际价格之间价格差距的影响。当以本国货币(图2a，指数化名义价值)表示，2008 年

¹ 《农业协定》附录2，第3段和脚注5

² 《农业协定》附录3，第8段

至 2019 年期间,所有四个国家的管制价格均呈上升趋势,与示意性国际价格(美国 2 号硬红冬麦)相反。当以美元表示并根据通货膨胀调整后(图2b),管理价格则与国际价格走势趋同,甚至在某些年份跌破国际价格。

应对主要挑战的行动:

- ▶ 通过公开对话和经验交流,就公共粮食储备计划在实现粮食安全方面的作用达成共识;
- ▶ 弄清公共储备计划和相关政策措施对生产者、消费者、政府预算和全球市场的影响,并根据各种环境中的替代政策和措施评估这些措施;
- ▶ 确保为实现国家粮食安全目标而采取的政策措施不损害其他国家的粮食安全目标。

本简报取材于:粮农组织。2021。公共粮食储备:政策和做法评述。罗马

图 2. 小麦部分管制价格和国际价格趋势

