



## 农产品市场状况 简介

### 贸易与粮食安全： 更好地平衡国家重点 与集体利益

### 引言

贸易与粮食安全的关系在贸易议程和发展议程上均受到日益重视。2030年前全世界消除饥饿，是新的2015年后可持续发展议程的一个关键目标，而贸易是实现该目标的手段之一。

随着消费和生产格局的不断演变，今后几十年，全球农产品贸易预计将不断增加。贸易将对全球各区域粮食安全的程度和性质产生越来越重要的影响。因此，我们面临的挑战是如何确保农产品贸易的扩大，对消除饥饿、粮食不安全和营养不良起到促进作用，而不是阻碍作用。这是各国政府努力谈判修订当前全球农产品贸易协定，确保贸易结果促进加强粮食安全时首先面对的挑战。

贸易与粮食安全之间的关联，一直是国家和全球层面激烈争论的焦点，并已成为与贸易相关的许多讨论和谈判的核心。讨论中普遍遇到的一项关键挑战，就是意在解决国家粮食安全问题的措施如何兼顾其对贸易伙伴的粮食安全的作用。农产品贸易对粮食安全有何影响，农产品贸易又应如何加以管理才能确保贸易开放度的增加能惠及所有国家，对此，目前各方观点两极分化，而减缓其分化程度正是《2015年农产品市场状况》的目的。该报告就一系列话题举证和说明，努力促成各方就政策选择开展有实证依据的辩论，确定政策选择过程中所需做出的改进。



© 粮农组织/Seylou Diallo

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

## 农产品贸易的性质在不断变化

**要点 1** 农产品全球贸易继续快速增长，但不同商品、不同区域在贸易结构和格局上却存在巨大差异。生产和需求的关键推动力，包括贸易及相关政策，都以不同方式影响着这些格局，从而可能对粮食安全产生重要影响。

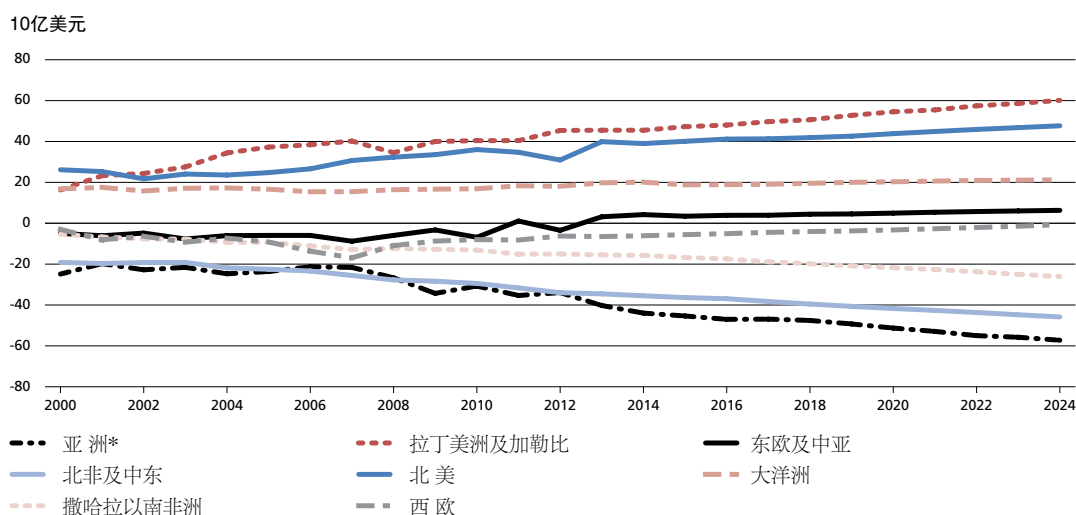
全球粮食和农产品贸易额十年来已增长近三倍，且增长速度预计将会继续加快，一些区域的净出口增加，而另一些则正在增加净进口。

就商品和区域而言，贸易结构差异重大并将继续演变。发展中国家的收入、人口和城市化的不断增加，正在推

动生活方式和膳食发生变化，影响国家之间的贸易流动格局和贸易构成。全球贸易架构的进一步发展，也因全球价值链的形成、公司内部贸易的增加以及双边和区域贸易关系的激增而受到影响。

认识农产品贸易的动态变化是认识其对粮食安全的潜在意义的关键。

各区域2000-24年农产品净贸易量变化



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

\*“亚洲”包括除中亚外的亚洲所有地区，包括东南亚、南亚和东亚（包括中国）。

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

**要点 2** 加大自身在全球贸易中的参与度，是多数国家国内贸易战略中一项必不可少的内容。然而，要想让贸易起到促进粮食安全的作用，就应该合理管理贸易开放及其带来的结果。

随着粮食进口的增加，许多国家开始担心全球市场作为价格承受得起的粮食来源的可靠性。贸易开放能增加进口国的粮食可供量，迫使消费者价格下降，但同时也会带来潜在风险。尽管全球市场的波动往往比国内市场的要小，但对国际市场的依赖性加大可能导致各

国更易受到贸易伙伴和短期市场冲击的影响，此类冲击既可能导致供应紧张、物价上涨，也可能因进口激增和生产者价格随之陷入低迷所致。

# 贸易与粮食安全：概念性关联

**要点 3** 贸易影响着粮食安全的四大维度：粮食可供性、获取、利用和稳定。贸易与这些维度之间的互动关系十分复杂，取决于一系列深层因素，致使各国出现截然不同的经历，很难对这种关系概而言之。

贸易影响着多项经济和社会变量，包括增长、收入、贫困水平、粮食价格和政府预算等，而这些变量最终会影响人口的粮食安全和营养状况。贸易影响着市场结构；基础设施建设；农业产出的生产率和构成；粮食产品的品种、质量和安全；以及膳食构成。这些变量的变化对粮食安全的所有四个维度都有不同程度的影响。

各国的贸易环境和发展程度各不相同。贸易对粮食安全产生直接影响，因为在大多数国家，进口是粮食供应总量

中一个重要组成部分。进口带来的竞争虽可能对当地生产者产生干扰，但同时也会刺激国内生产及相关供应链开展有利于增产的变革和创新。如果出口收入能提高低收入群体的收入，出口就能有助于减贫。

有关贸易对粮食安全影响的现有实证十分有限，即便有实证，一般也表明其影响有好有坏。对粮食安全和营养改善来说，贸易本身既不会构成内在威胁也不是灵丹妙药，但它可能带来挑战和风险，需要在决策中认真考虑。

## 贸易对粮食安全四大维度可能造成的短期、中期和长期影响

	可能的积极影响	可能的消极影响
<b>可供量</b>	<p><b>短期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>贸易能促进进口，增加可供粮食的数量和品种。</li> </ul> <p><b>中长期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>专业化生产能通过提高效率促进粮食增产。</li> <li>更加激烈的外来竞争可能会刺激生产率通过投资、研发和技术溢出效应得以提高。</li> </ul>	<p><b>中长期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>对粮食净出口国而言，国际市场高价格可能会使原本供国内消费的粮食转向出口，可能会减少国内主粮可供量。</li> <li>对粮食净进口国而言，难以与进口竞争的国内生产者可能会压缩生产，从而减少国内供应量，导致农业生产无法对农村经济产生重要的乘数效应。</li> </ul>
<b>获取</b>	<p><b>短期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>对粮食净进口国而言，粮价通常在减少边境保护后出现下降。</li> <li>粮食和投入物进口价格可能会下降。</li> </ul> <p><b>中长期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在竞争力较强的部门中，收入可能会随着获得更多出口市场准入而得到提高。</li> <li>贸易增加带来的宏观经济效益，如出口增加、外商直接投资流入等，能促进增长，提高就业率，从而推动收入增长。</li> </ul>	<p><b>短期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>对粮食净出口国而言，出口产品的国内价格可能上涨。</li> </ul> <p><b>中长期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>随着一些生产者逐步退出农业领域，与进口竞争的敏感性部门的就业和收入可能会减少。</li> <li>由于出口作物得到重点发展，可能会出现收益分配不平等的现象，对广大小农的粮食作物生产造成破坏。</li> </ul>
<b>利用</b>	<p><b>短期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>进口带来的粮食品种增加可能有助于使饮食结构更加均衡，满足人们不同喜好和口味。</li> </ul> <p><b>中长期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>如果出口国设立了更加先进的国家质量监控制度或国际标准得到更严格的执行，那么食品安全和质量可能有所改善。</li> </ul>	<p><b>短期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>对进口食品的依赖性加大往往会带来高热量、低营养价值的廉价、方便食品的消费量加大。</li> </ul> <p><b>中长期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>对商品出口的优先重视会导致土地和资源从传统、本地食物生产流出，而从营养角度看传统、本地食物往往具有优势。</li> </ul>
<b>稳定</b>	<p><b>短期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>进口会减轻粮食可供性和消费价格的季节性波动。</li> <li>进口会缓解因当地产量风险而造成供应紧张的可能性。</li> </ul> <p><b>中长期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>浅层市场相对于深层市场：全球市场不易受政策或天气造成的冲击影响。</li> </ul>	<p><b>短期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在贸易政策问题上负起责任可能会减少应对短期市场冲击的政策空间。</li> <li>出口国容易受贸易政策变化的影响，如出口禁令。</li> </ul> <p><b>中长期</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>处于发展初期的部门可能更容易受到价格冲击和/或进口激增的影响。</li> </ul>

资料来源：粮农组织。



© 粮农组织/Ami Vitale

贸易影响粮食安全的四个纬度：粮食可供应量、获取、利用和稳定。水果和蔬菜个体销售商在埃及开罗的一个城市市场上。

**要点 4** 贸易参与度与粮食安全之间的关联受各种因素的影响，包括粮食市场的运作方式、生产者应对贸易带来的各种不断变化的利好因素的能力和意愿以及粮食不安全的地理分布情况，这些因素中每一项都应在制定贸易政策干预措施时予以认真考虑。

农业中的竞争问题会对价格和价格传导、投入品供应、生产数量以及农村基础设施投资水平等产生作用，从而影响贫困者的购买力和农业生产水平。生产规模、价值链结构、政府监管和销售渠道准入障碍以及半国有或国有贸易企业的活动等也都其中发挥着作用。小农户家庭农民能够参与市场的程度也是粮食安全的一个关键决定因素。

许多消费者因高度竞争性超市供应链的形成所带来的产品成本下降和品种增加而受益。然而，生产者按较低价格供应较高品质商品的压力增加，所需的

投资和组织调整可能给许多小农和小规模加工商带来挑战。

贸易也会通过创建、改变或破坏市场影响农业结构。对开放贸易的一些批评关系到市场自由化可能对农业结构产生的负面影响，如大型工业化农场的发展减少了小农户的生产和创收机遇，增加了大型农场的竞争优势。但研究这些问题时必须承认，农业结构十分复杂，不能采用二分法将其简单分为工业化农业和家庭农业两个方面。

# 能促进粮食安全的贸易及其相关政策

**要点 5** 贸易及其相关政策的目标涉及到粮食安全的不同维度，在不同国家之间存在差异，并将随时间推移发生变化。替代性贸易政策方案的合理性很大程度上取决于经济转型的长期进程以及农业部门在进程中发挥的作用。

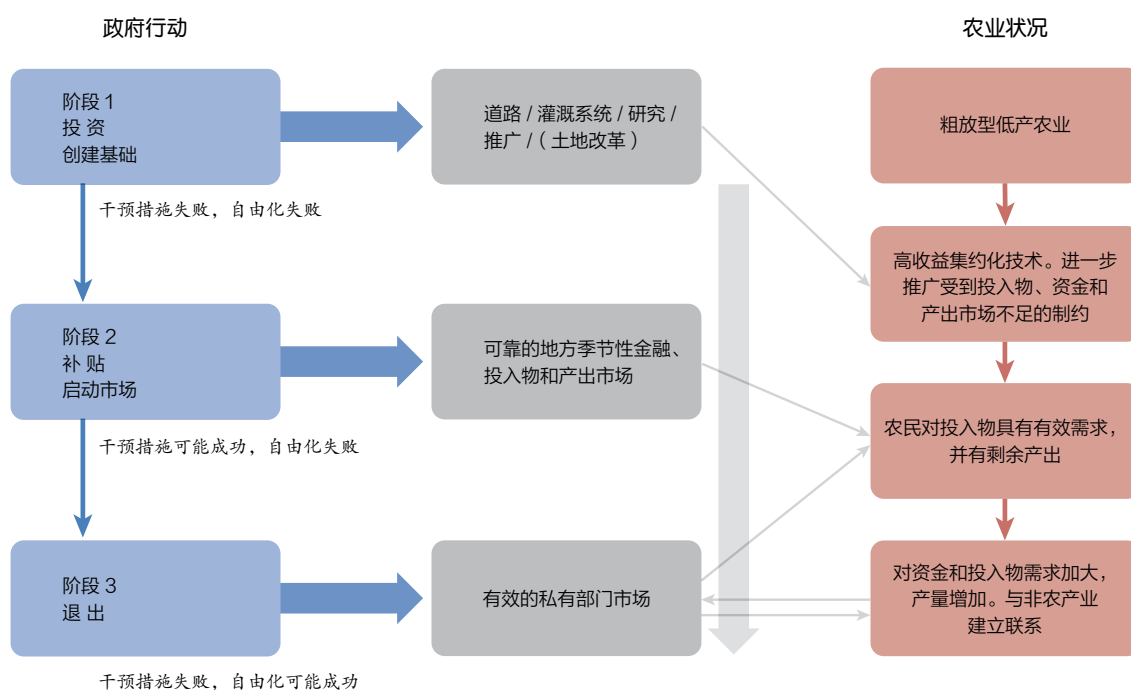
贸易及相关政策干预行动的目标应是决定其适宜性并为其设计提供资讯的首要因素。决策者对不断变化的政策目标要有所认识，并建立对政策作出相应调整的机制。

从粮食安全四个维度进行思考会有助于区分不同国情。例如，粮食不安全人口的分布情况和所处位置，会影响侧重提高产量和农村收入的政策目标与侧重为城市人口提供低价粮食的目标之间的平衡。一个国家的经济发展水平也有影响。在农业部门相对落后的国家，提高生产率的目标可能在初期显得更为重要，因为农业生产率的提高能带来巨大

的乘数效应。随着经济不断发展和城乡收入差距不断加大，对收入的支持往往成为更重要的目标。相反，在发展较为成熟的经济体中，贸易及其相关政策的目标会大大超越农业生产和粮食安全的范畴。

关于发达国家目前使用的某些政策手段成问题的看法，不应成为反对在经济部门处于不同发展水平、政策目标各不相同的其他国家使用这些政策手段的主要依据。

## 农业转型各阶段



**要点 6** 粮食价格短暂性大幅上涨可能会对粮食安全产生负面影响。地缘政治、天气不确定性以及政府应对措施，都可能加剧未来可能出现的此类短暂上涨现象，并可能给贸易流量带来干扰。价格上涨的可能性，即便是短暂性的上涨，也应当在农产品贸易管理长期决策中予以充分考虑。

决策者的目标既要考虑对贸易和市场的短期管理，又要兼顾长期的经济和社会发展。旨在解决短期和暂时的粮食安全关注的政策，不同于旨在持续提高农业生产率以促进较长期内减少粮食不安全的政策，而且两者可能不会产生互补作用。因而，实现短期和长期目标的平衡十分重要，因为二者可能会对粮食安全产生相互冲突的影响。

在粮食安全背景下，注意力往往集中在利用贸易政策来实现短期目标上，如消除市场冲击的影响，解决消费者和生产者因此而面临的贸易流量和价格的变化问题。跳出静止和短期考虑的陷阱，从成长型经济体结构转型较长期动态角度展开辩论，对制定和运用有助于改善粮食安全的贸易政策有着重要意义。

从较长期来看，分步实施政策改革而不是激进地改变贸易及其相关政策，对确保干预行动种类的稳定性十分重要。贸易改革还应作为旨在实现可持续发展目标，包括消除饥饿、粮食不安全和营养不良在内的更广泛的一揽子政策的一部分加以考虑。贸易政策的变化可能对不同生产部门包括农业部门产生的影响，以及为解决粮食安全而提供关键公共服务和安全网所需的财政空间都应得到考虑。

注重具体情形，采取务实方法，将有助于确保贸易政策能适合不同国家的特定农业和粮食安全状况及战略。



# 努力改进贸易和粮食安全治理



© 粮农组织/Giulio Napolitano

罗马粮农组织总部 - 2014年召开的关于治理和国际商品市场的部长级会议。

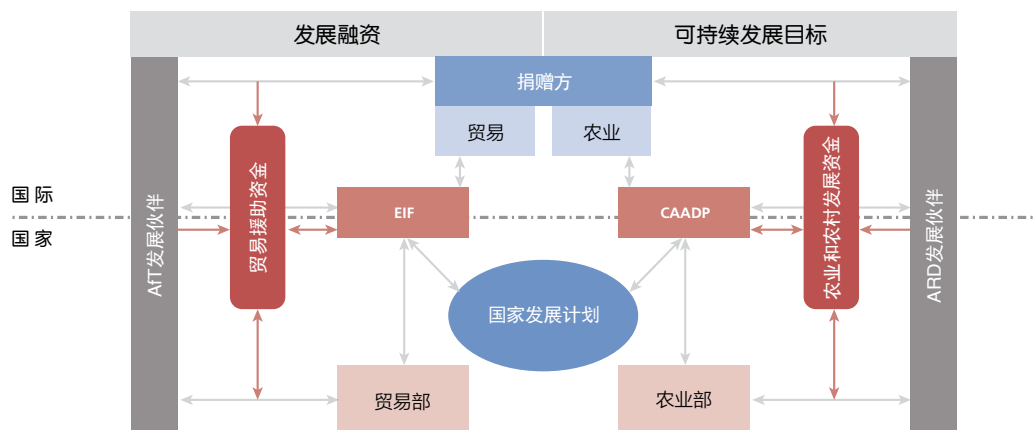
**要点 7** 通过不断完善世界贸易组织的《农业协定》，贸易和粮食安全相关关切就能在多边贸易体制中得到更好的处理。然而，一方面要在贸易政策的使用方面加强纪律来强化集体行动的效果，另一方面发展中国家又需要一定的政策空间，因此必须在二者之间找到恰当的平衡，而要想找到平衡，就需要了解国家层面的具体需求。

世界贸易组织《农业协定》奠定了在多边贸易体制的治理中更好地处理贸易和粮食安全问题的基础。然而，虽然人们认为《农业协定》为发展中国家解决粮食安全提供了足够的政策空间，但对政策空间的衡量极少区分可获得的空间与对特定国家有意义的空间。

确保各国在运用政策消除国家粮食安全关注方面不受限制，而与此同时又“不伤害”第三国，有关如何在这两者之间找到平衡的辩论，在2015年后发展议程上正在展开的“普遍性和差异化”的对话中产生共鸣。这承认实现共同目标须考虑不同国家的不同能力、现实和发展进程。

**要点 8** 将注意力从关注具体政策的优劣转向解决农业和贸易决策治理进程中存在的缺陷，将有助于更好地找到所需的政策空间并加以合理利用。强化这些进程需要开展协同合作，以提高粮食安全政策的连贯性，促使各国政府在贸易政策制定过程中权衡各项优先重点，并更好地遵守区域和全球贸易框架的要求。

非洲最不发达国家的农业及贸易规划进程治理



注：ATF = 贸易援助；ARD = 农业和农村发展；CAADP = 非洲农业发展综合计划；EIF = 贸易相关技术援助强化综合框架。

资料来源：改编自E. Canigiani和S. Bingi。2013。“将非洲的粮食价值链联系起来”。《GREAT Insights》月刊第2（5）期，2013年7-8月刊。荷兰马斯特里赫特，欧洲发展政策管理中心。

克服贸易和农业政策讨论与决策“进程”的治理缺陷，将有助于协调多种观点、目标和权衡取舍。贸易和粮食安全的治理因这些进程各级联系薄弱而受到影响。这些缺陷加剧了各种贸易相关重点领域和方法之间缺乏连贯性的问题，结果是难以建立全球框架为国家层面的行动提供指导。最后，这还影响到各国制定有助于促进粮食安全的连贯性贸易政策及战略的能力。

非洲最不发达国家是个典型案例。这些国家的农业和贸易相关战略和投资计划一般是在两个单独的进程中制定的，一个是非洲农业综合发展计划，另一个是强化综合框架，参与者为不同的部委、不同的利益相关方、不同的发展

伙伴，财政支持来源也不相同。这两个进程之间缺乏相互联系造成了战略的片面性和资源利用的效率低下。

加强农业和贸易相关政策制定过程之间的协同作用，将为实现粮食安全加强政策一致性，还将有助于各部门就树立统一共同目标和优先重点达成一致，确定最适合实现这些目标的政策和成套供资措施的组合。

因此，有关贸易、贸易政策和贸易协定的政策进程和相关辩论，迫切需要更认真地考虑和协调政策空间、结构转型和资源筹措之间的关系，只有这样才能让贸易真正起到改善粮食安全的作用。



《农产品市场状况》每两年出版一次，目的是以客观和易于理解的方式，向对农产品市场发展及其对不同经济发展水平国家产生的影响感兴趣的决策者、商品市场研究人员和利益相关方阐述商品市场问题。它旨在提高人们对这些发展对全球范围内个人的生计和粮食安全以及对那些以商品出口为其重要出口创汇或以粮食进口为其主要粮食供应的国家经济体产生的潜在影响的认识。

本出版物全本见：<http://www.fao.org/3/a-i5090c.pdf>