



挑战

近期世界粮食危机使粮食安全这个重大问题更为突出，并强调指出全球粮食系统的脆弱性以及有必要在发达国家和发展中国家都要扩大农业生产能力来满足当前和今后的粮食需求。挑战具有双重性：一方面要确保为当今世界10亿饥饿民众实现粮食和营养安全，此外还要为2050年达91亿的世界人口提供食粮。

关键问题之一是如何同时为发达及发展中国家的农民谋划和设计支持措施，既能最大限度地减少可能会对发展中国家造成损害的全球市场扭曲作用，同时又促进实现全球充足的粮食供应、为营养不足人口实现粮食安全、减少贫困并对低收入缺粮国的农民特别是小户农民提供发展激励措施。

发达国家为农民提供支持，以增加农民收入，减少收入变动性，改善农业部门的竞争力，抵抗自然灾害并提供安全优质食品。刺激国内生产的农业支持政策可能引发国际市场的扭曲，如价格下跌、进口需求萎缩、市场准入受限等，导致长远而言对发展中国家农业生产的抑制。

主要问题

脱钩支持

尽管经合组织的总体农业支持价值一直以来保持稳定，乌拉圭回合以来开展的周期性改革已改变了不同政策工具的相对重要性，对根据世贸组织规定所称“脱钩支持”的依赖不断增加。基于面积、过去的补贴额、投入限制以及过去农业总收入而进行的支付视为同当前的生产方案“脱钩”，因而认为对生产和贸易的影响较小。

脱钩政策不仅包括对休耕地的支持，也包括对技术和农业人力资本技能的支持，对保持休耕地处于备耕和环境可持续状态进行激励的支持以及其他类似政策，也可以成为商品实物储备的替代方案。高收入国家的休耕地可以在6-10个月内投入实际生产（近期粮食供应可以证明这点），这对粮食短缺状况是种强有力的储备，同时也不会因生产过剩而扭曲当前国际市场。

与保险有关支持的兴起

随着经合组织国家农业支持从基于商品的措施转向脱钩措施，农业收入的波动性不断

上升，越来越多的依靠如收入保险、天气保险等减轻风险的公共安全网来提供保护。经合组织国家都有覆盖大多数农业风险的私营保险；而在有些地方公共保险支持易于将私营保险部门挤出，可能刺激生产活动增加或高风险生产增加，从而使这一支持产生扭曲作用。

要使公共支持的保险计划避免产生扭曲作用，则需要解决市场失灵问题，如无法预见、发生几率低但极具破坏力的事件。这通常不在私营保险范围以内，但却对农民来说具有毁灭性。其他“较常规”的风险可以由私营市场和农民，通过指数保险、现代风险管理金融工具等一系列工具自行予以解决。

经合组织国家的市场准入状况

限制第三国市场准入的边境政策具有贸易扭曲作用。市场准入限制措施形式包括关税壁垒、大范围的非关税措施。这些措施因其对当地生产者的保护效应而扭曲了贸易和生产。发展中国家向经合组织市场出口仍面临着水平较高的进口壁垒，受益于优惠关税准入的国家除外。分析显示，各

国市场准入限制措施有很大差别，近30个发展中国家深受其害。在富裕国家，限制措施集中于肉类、乳产品、糖和烟草业。对温带食物产品征收高关税以及对热带产品征收低关税看来是许多发达国家在乌拉圭回合之后所采用的典型保护模式。关税升级程度仍相当严重，可能会对发展中国家的涉农工业发展造成重大影响。如果经合组织国家允许发展中国家农产品更多地进入其市场并减少其国内农业补贴和进口关税，发展中国家农业贸易可以大量增加。

出口措施

出口补贴具有扭曲效应：为生产提供激励措施同时出口剩余产品使国际市场价格走低。经合组织国家为这些产品提供出口补贴和国内支持的效应可能逐渐导致发展中国家自己的生产减少，对更多进口量的依赖性增加，改变消费模式。

出口信贷允许外国买家按照比金融机构所能提供的更为优惠的条件延期支付。采用该措施的一个理由是信贷接受国面临流动性问题，因而可以增强而不是扭曲贸易。实际上，

穷国似乎只能接收到可用出口信贷的一小部分。

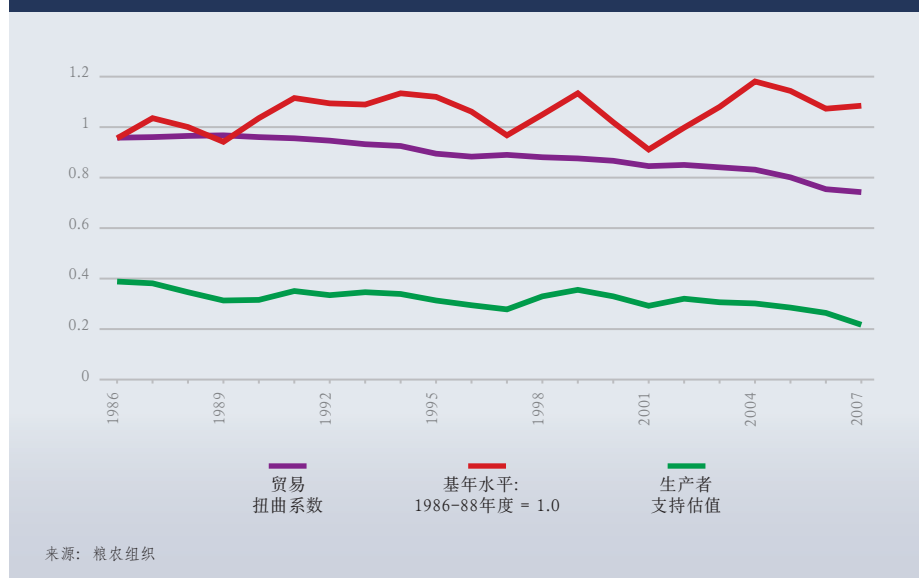
如没有“额外消费”，粮食援助可能也造成贸易扭曲。紧急粮食援助全部为额外，这是因为受援方无法获得所需要的额外粮食。非紧急粮食援助具有不同程度的额外性，因此所造成的扭曲程度也不同。

发展过程中对农业的支持

在发展中国家，农业政策主要是由促进从低收入农业结构和农村经济向更发达的工业化经济转型这一目标来驱动。在转型初期，所采取的政策主要旨在使粮食价格和工资保持在低位。这一政策的总体作用根据名义援助率（NRA）来衡量，主要是对农业生产者征税（即负名义援助率）（见图2）。很多发展中国家的农业部门都面临了负面的政策倾向、增长率减缓、贫困发生率高，同时导致对粮食进口依赖性不断加深。

在转型后期，即当平均收入增长（人均收入水平通常达8000美元或更多）且农民就业

图1. 1986-2007 年经合组织农业支持



基本情况

▶ 乌拉圭回合启动以来，尽管经合组织（OECD）经历了周期性改革，但其总体农业支持的货币价值一直以来大体都相当稳定。经合组织称，从1986-87年度到2005-2007年度，生产者支持同产值的比率从40%降至29%。因此，经合组织总的农业支持贸易扭曲系数从1986年的0.96降至2007年的0.74（图1）。

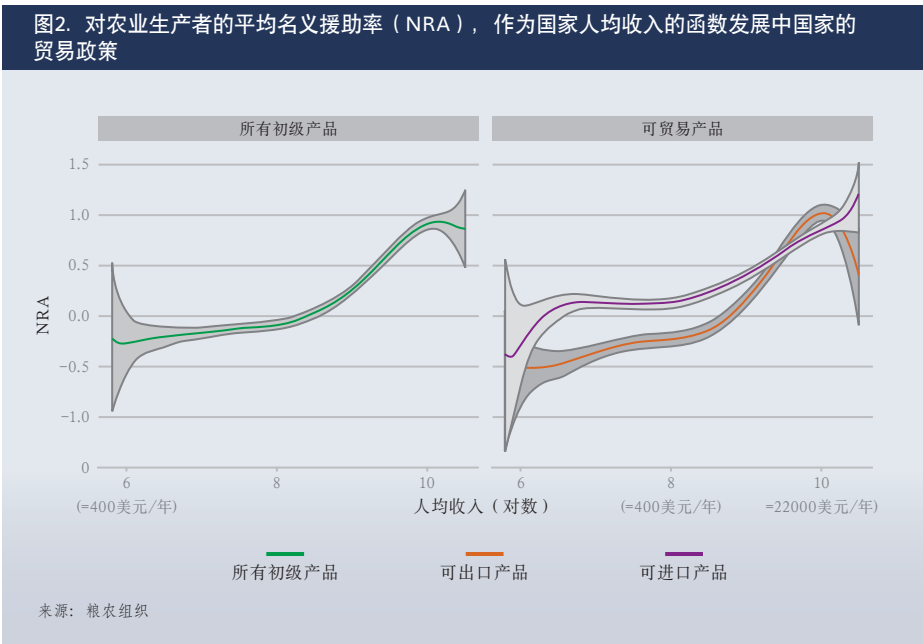
- ▶ 经合组织支持政策运行的全球环境不断发生变化，从普遍的超额供给和商品实际价格不断下降，到尽管需求增长缓慢但价格迅速上涨的现象。
- ▶ 据估计，2000年与2007年之间谷物价格加权平均数增长中有30%是因为生物能源需求增加。食品价格虽然在2008年到达高峰之后下降，但按历来标准预计仍然较高。

在总就业中的比例下降时，发展中国家实施的农业支持政策才似乎转向有利的一面，名义援助率增加，同时农业在经济中所占比例下降，且平均农业收入和总收入增加（见图2）。

然而今天，人们日益认识到农业增长事关整体经济发展。有事实证据表明，源于农业的国内生产总值增长比源于其他非农部门的增长更能有效减少贫困；因而促进政策转向支持农业特别是小农和相关活动。八国集团通过的《拉奎拉粮食安全倡议》（2009年7月）就是一个很好的例子。

发展中国家的贸易政策

发展中国家贸易政策范围，从低收入国家的低实施关税税率到部分中等收入发展中国家的中等和较高实施关税税率。贸易政策需要对国内投资政策和战略进行补充。因此，政策空间，如考虑“发展差距”的特别产品条款等边境政策灵活性，需要从支持国内投资或小户农民的能力这个角度来说明正当理由。



自20世纪80年代以来，很多发展中国家进行了重大经济改革，包括逐步取消农产品出口税、减少制造业保护、允许市场决定其货币价值。然而，很多农业部门的产品特别是要素市场扭曲度仍非常严重。必须整合贸易政策，以利于实现减贫和可持续发展的根本目标，从而使穷人和粮食不安全人们受益。这应当促进公平增长和人力开发，确保自然资源的适当管理和环境保护。

投入补贴

若投入补贴得以有效实施，可以在农业发展方面发挥重要作用，并可以促进粮食生产，增加农业收入，加强粮食和营养安全。然而，投入补贴具有设计和实施成本高、效率低、资源稀少的风险。根据当地情况，投入补贴在增加主粮产量，尤其是在市场化不完善或无市场的国家，以及激发其增长乘数效应方面最有效，可能还需要投资政策进行补充。

- ▶ 由于一些国家的贸易优先选择各有不同，以及不同国家之间和同一国家内不同家庭之间（农村、城市）的净进口或出口情况不同，因此经合组织贸易扭曲型政策对各发展中国家及其家庭的影响并不完全相同。
- ▶ 对发展中国家而言，过去20年期间由于低价等因素农业投资减少并且取消了支持服务（贷款、销售、投入援助等），对农业增长产生了不利影响（在某些情况下使产量、单产和质量立即下降）。这导致农业收入急剧减少，农村贫困增长。

过去在某些区域投入补贴具有设计和实施方面的缺点，所以需要进一步强调发展投入物供应及其可获得性的基础设施，以作为长期投资战略的一部分。

小农的安全网

发展中国家农业更易遭受各种自然灾害和市场风险的侵袭。由于缺少其他工具和安全网络，发展中国家小农户的大部分储蓄都用于自我保险。此外，他们还经常陷于低回报、低风险的生产活动。减少低收入农民面临的风险、帮助这些生产者应对负面冲击的政策，有助于解放他们自己的储蓄潜力，使其走出贫困陷阱。此外，公共政策还应当结合解决粮食和营养安全问题的安全网以及向农民进行环境服务付款。基于市场的安全网络，包括天气指数保险，是对其他相关国内支持措施的有效补充。减少收入和价格风险、降低不确定性措施的例子包括：投资于信息基础设施促进保险市场发展；投资于市场信息系统以提高市场透明度并促进交流；明确且稳定的法律框架以及针对作物歉收、干旱及其他灾害的针对性保险和安全网络。

全球粮食危机的管理

最近的事件表明有必要建立全球安全机制，用以防止经济冲击所产生的粮食危机。可能的一种方式是在已有的防备自然灾害或冲突危机的机制基础上，设计用来恢复粮食生产的早期反应系统，特别是在低收入缺粮国。另一个机制可以在高粮价时期解决进口贸易资金不足问题。需要制定政策和建立机构以便在发生危机时确保所有粮食净进口国适当获得供应量。

政策方面的问题

如何同时为发达国家和发展中国家的农民谋划和设计支持措施，既满足不同的国家目标需要，又不会对第三国农民造成损害，同时促进全球粮食供应充足、实现粮食安全并将贸易和市场扭曲效应减至最小，这对决策者来说是项重大挑战。

▶ 能采取哪些支持措施确保继续务农的农民提高农业生产率和产量来应对未来粮食经济的挑战？在发达和发展中国家可采用哪些形式的非扭曲性支持措施？发展中国家的农民在短期、中期和长

期是否需要具体挂钩的支持措施来提高生产并增强竞争力？

- ▶ 经合组织国家的支持政策脱钩能否更均衡地在经合组织国家间进行扩展，能否涵盖所有农产品？脱钩政策能否同维持高收入国家农业生产“储备”挂钩？
- ▶ 鉴于对发达国家农民的持续支持水平，经合组织国家能否为低收入国家提供农业投资或其他农业增长促进措施的补偿性融资？
- ▶ 公共支持的农业保险主要应对可能引起市场失灵的极端和不可预见的农业风险，其他风险则由私营部门来涵盖，经合组织国家是否应进行此限制？
- ▶ 早期反应基金应具备哪些特点来帮助低收入缺粮国的农民在遇到经济冲击所引发的粮食危机时能够恢复生产？
- ▶ 哪些类型的机构和安排可以在发生全球粮食危机时确保粮食净进口国适当获得粮食？
- ▶ 是否可以建立机制使小农从碳信用额度抵消制度受益？

如需更多信息，请联系



世界粮食安全首脑会议
罗马，2009年11月16-18日

世界粮食安全首脑会议秘书处
联合国粮食及农业组织
自然资源管理暨环境部
助理总干事办公室
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

电话: (+39) 06 570 53101
传真: (+39) 06 570 56172
电子信箱: wfs2009-secretariat@fao.org

