

第3部分

政策应该作何应对？



有哪些政策问题？

面对快速上涨的粮价，很多国家改变了政策或采取了新的政策措施。高粮价带来了一系列相互关联的挑战。最明显的短期挑战就是要确保贫困消费者以负担得起的价格买到粮食，从而避免营养不良发生率的上升。尽管现有的粮食供应量至少在一定程度上可以达到这个目的，但是在短期内仍有机会采取措施，来增加粮食生产和平抑价格。然而，要想实现供给量大幅上升和更稳定的价格，其主要潜力仍在于中长期的目标。当前的问题反映出一些国家的粮食安全形势仍存在潜在的不稳定性，这种情况需要得以纠正。高价格为发展中国家的生产者提供了激励和机遇，但如上所述，要想在中长期内实现供应量的大幅增加，仍然有诸多问题需要克服。世界各国政府的实际政策干预主要集中在有限的几种简单、速效和低成本的措施（尤其是贸易政策措施）上，以保障国内市场的粮食供应，平抑消费者价格。这种短视行为虽然在紧急情况下完全可以理解，但却意味着在很多情况下忽视了增产的中长期需要。在保护消费者免受高粮价影响的同时，需要保持对生产者提高生产率和产量的激励，这是稳定价格和保障供给所必需的条件。为了解决贫困消费者眼前的粮食安全需求，一些政府采取了短期措施，压低了生产者价格，因此也就打击了他们投资于提高生产率和增产活动的积极性。政策措施必须要有针对性，不具扭曲性作用且对农业投资有利。

政策问题不仅局限于农业和粮食部门。高粮价同样对宏观经济产生了影响。对粮食进口国而言，这些影响包括巨额粮食进口开支引起的收支平衡问题以及更大的通胀压力，因为粮食在消费者商品构成中占相当重的比例。对于从世界市场高粮价中获利丰厚的出口国来说，它们可能需要考虑如何更好地利用增加的出口收益，以确保这些收益能用于生产性投资，刺激长期增长。

发展中国家是如何应对的？

各国对高粮价的政策应对在性质和有效性方面均有所不同。在许多情况下，政府应用了现有政策措施。这种政策应对可大致分为三类，分别是针对消费、贸易和生产（见附件表1），而长期措施则相对较少。

保障粮食消费

很多国家，尤其是最不发达国家（LDCs），已经采取了干预措施，确保贫困消费者通过各种应急措施和“安全网”措施获得粮食。这些措施包括向最脆弱群体——如城市和乡村中最贫困的人群、学童或和住院患者等——分发基本主食（粮食、面包和牛奶）以及购买粮食的现金（或者以工代赈）。还广泛采用了消费者价格补贴，尤其是对主食的补贴。同时，有些政府已降低了消费税。例如，通过以预定价销售公共储备粮或颁布法令冻结零售价，对价格实施了控制。

粮农组织对77个国家的调查显示，其中55%的国家已经采用了价格控制或者消费者补贴措施，力图减少价格上涨对消费者的影响（见插图）。虽然这种措施可能在短期内对控制价格有效，但在预算相对短缺的情况下，这些措施的成本太高，并有可能扭曲粮食市场。价格控制可能导致定量供应，打击生产者的积极性。收入转移比粮食补贴的扭曲性小，并且能够针对贫困和脆弱群体，而全民补贴的发放和价

格控制措施则让富人和穷人同样受益。粮食和营养计划等其它安全网措施也存在同样的问题。

鼓励粮食进口，抑制粮食出口

很多国家采用了贸易政策措施，以遏制价格上涨，确保国内市场供给充足。这些措施包括削减关税以鼓励进口、出口限制和出口征税以将供应量调转到国内市场。粮农组织调查的77个国家中有一半以上已经降低了粮食进口税，四分之一采取了某种形式的出口限制——要么是征税，要么是实际控制，诸如出口禁令和出口配额。这些贸易措施成本低且容易实施，在短期是可行的。然而，这些措施可能对以增加国内生产来扩大粮食供给的刺激手段有不利影响，而且，由于其进一步限制供应量，迫使价格继续上涨，也可能对世界市场产生不利影响。尽管征收出口税能为政府带来额外收入，但一些出口国已经表示，出口限制以及由此导致的农产品低价格和农资高价格，实际上已经造成谷物种植面积萎缩。降低进口税会减少关税收入，进而可能实质性减少用于发展的总体预算资源。

促进农业生产

减少生产者税负，尤其是粮食生产的税负，是低收入和中等收入国家提高农业生产而广泛采用的政

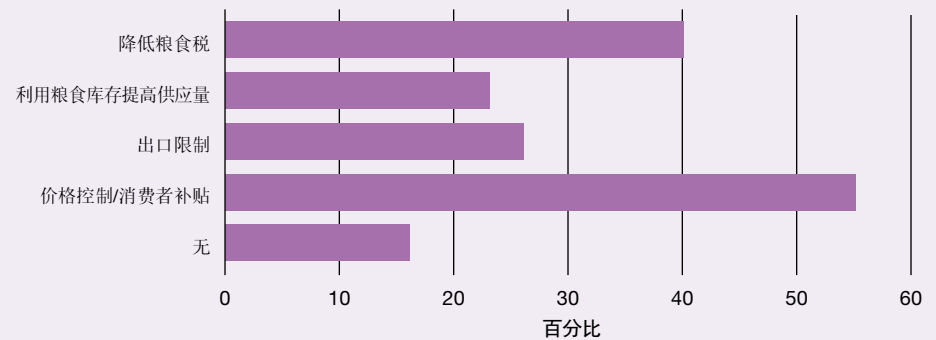


粮农组织对政策应对的调查

粮农组织2008年5月对77个国家进行了一项政策应对调查，结果表明：在77个国家中，约一半国家削减或取消了谷物进口税；55%的国家采取了价格控制或者消费者补贴措施；四分之一的国家采取了某种形式的出口限制，包括征税；大约同等数量的国家采取了利用谷物储备来增加供应量的措施。另一方面，受调查的国家中仅有16%没有任何形式的政策应对。

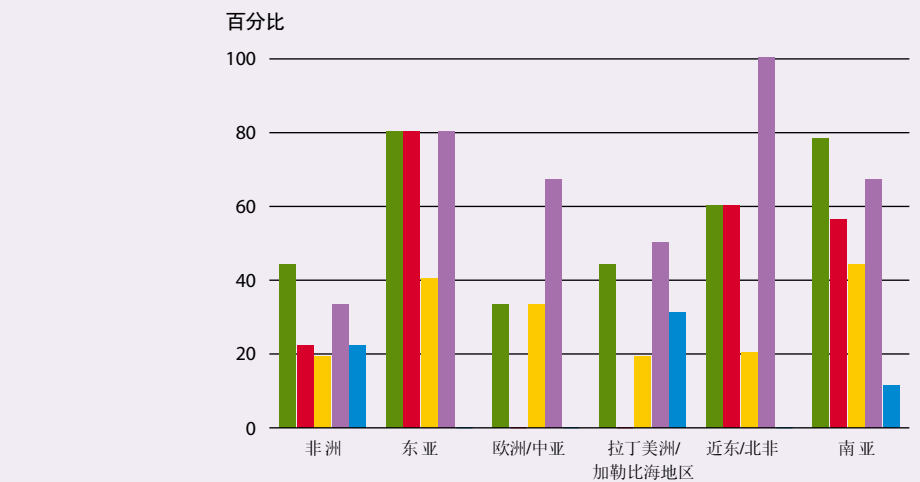
政策应对也在各区域间有很大差别。东亚、南亚、近东和北非国家在四个干预领域内均有重大动作。除撒哈拉以南非洲外，其他地理区域有50%或更多的国家报告说采用了价格控制或消费者补贴的措施。另一方面，撒哈拉以南非洲以及拉丁美洲和加勒比海地区的政策干预水平最低，该两区域大约分别有20%和30%的国家报告没有采取上述政策类型中的任何行动。

应对高粮价的政策行动（77个国家抽样，按行动类别计）



资料来源：粮农组织。

应对高粮价的政策行动（77个国家抽样，按区域计）



行动类别	非洲	东亚	欧洲/中亚	拉丁美洲/加勒比海地区	近东/北非	南亚
降低粮食税	44%	80%	33%	44%	60%	78%
利用粮食库存提高供应量	22%	80%	0%	0%	60%	56%
出口限制	19%	40%	33%	19%	20%	44%
价格控制/消费者补贴	33%	80%	67%	50%	100%	67%
无	22%	0%	0%	31%	0%	11%

资料来源：粮农组织。

策。各国已经采用生产补贴，特别是对粮食生产的补贴，来加大刺激力度。对化肥和种子等农资的补贴也很常见。虽然这种补贴和生产性农资（例如种子和化肥）的分配可以在短期或中期内刺激生产，但这

些计划的成本可能很高，并可能导致这些农资得不到最理想的使用，在长期使用这些计划的情况下尤其如此。尽管已经意识到需要确保充足的粮食供给，但有些国家仍在继续控制生产者价格，将价格设定在

低于自由市场价格的水平，或者从国内供应商手里低价收购粮食用于储备。此外，以低价出售粮食储备也对价格形成了打压势态，阻碍了国内生产的增长。

应该采取何种政策措施？

如上文所述，各国政府对高粮价已经做出了应对，采取了多种政策措施。可以理解，这些措施着重于能快速发挥作用的有限几种措施，以确保国内市场粮食供给，降低国内消费者的开支。然而，不应当忽视提高粮食生产的中长期需求以及单方国家政策所产生的国际影响。到底什么是“最佳”政策选择取决于各种考量，其包括价格上涨的原因、其影响的严重程度、脆弱人群的规模及其地理位置、政策选项和政府可利用的政策空间、财政和预算形势以及实施政策的行政和制度基础设施等。本节将更详细地探讨政策选择，审议各种可用政策措施的优劣。这些政策的目的是应对两个基本挑战。其一是为消费者提供直接支持，尤其是脆弱人群中的消费者，通过所谓的“安全网”措施，帮助他们维持粮食消费水平；其二是通过操控粮食库存或贸易，或者在国内农业部门中促成短期生产扩大，来增加国内市场的粮食供应量。从根本上，只有提高农业生产率，增加产量，才是实现充足稳定粮食供给和稳定中长期价格的基础；必须谨慎行事，确保短期应急措施不要以牺牲此目标为代价。

为贫困消费者提供安全网

“安全网”是一个涵盖旨在帮助脆弱人群的各种计划的统称。它包括有针对性的粮食分配计划、有

针对性的现金转移计划、供膳计划和就业计划。很多国家采用一种或多种安全网计划，人口覆盖面不同，提供的援助也各异。一项就业计划同样也可能是一项得到立法支持的保障计划。有针对性的干预可能是出于预算成本的原因，或者避免资源向非贫困人群流失。虽然这些干预对行政管理来说是个繁重负担，但可以准确瞄准受益者且不造成市场扭曲。“以工代赈”计划也可以做到自动瞄准，主要是通过选择合适的供发放的粮食，即选择贫困人群消费的粮食，或者瞄准一个具有最脆弱人群的地区。

在高粮价的背景下，所注意到的一个问题是，由于预算成本和行政管理的复杂性，并不是所有国家都采用了安全网计划。在没有采用安全网计划的国家，考虑到所要求的行政、机构和其它支持，在短期内要实施某项计划会非常不易。只有在已有此类计划的国家，才可能在紧急情况出现时将计划迅速扩大。

现金转移可包括发放现金或代金券，并可与公共工程计划和/或小额信贷动议的现金挂钩。如果粮食市场运转正常，而且干预的目标是改善粮食获取渠道，那么采用现金转移是合适的。除了提供购买涨价粮食的能力之外，不加限制的现金转移使家庭能够就如何使用现金或如何用现金进行投资做出决策。比如，有些家庭安排了劳力从事农活，所以可能已经生产出了足够的粮食，但可以用于其它消费或者投



资的现金却有限。这种干预也能够促进当地粮食和其它商品市场的发展，因为它为私营部门提供激励，鼓励其采用规模更大、更稳定的营销渠道。

然而，在市场运作不完善的地方，比如，在市场与其它市场的结合很差或对涨价反应有限的地方，这种干预可能导致通货膨胀，因为支付能力的增强会促使稀缺商品出现价格上扬。政策设计要非常恰当。在某些情况下，提高公共部门的工资，将其作为现金转移的一种手段，可以帮助贫困的城镇消费者；但在另外一些情况下，贫困人口主要从事非正式部门的活动，因此不太可能从中获益。在粮价迅速上涨的地方，需要对现金转移的价值进行调整以维持购买力，而这在行政管理上可能难以操作。

与直接现金转移相比，旨在确保贫困人口获得粮食的其它计划的灵活性就小得多。这些干预包括食品票或食品券以及有条件的现金转移（例如，以上学或者去诊所就诊来换取）。和现金转移一样，在当地粮食市场运转正常和以改善粮食获得为目的的地方，这些干预是适宜的。食品券可以成为粮食和其它商品市场中同时流通的另一种货币。这样，在促进当地市场发展方面，它们就能起到和不受限制的现金转移一样的积极效果，但往往不能用于投资。与基于现金的措施相比，这些计划的交易成本往往会更高；尽管其目的是限制不当消费，但实际上要做到这一点很难。这些干预的设计可能会十分复杂。比如，学校供膳计划可能偏离目标人口，诸如没有孩童上学的贫困家庭。正如现金转移一样，重要的是事先确定干预对私营营销渠道所带

来的潜在干扰。假如私营渠道扩大销售的能力有限，那么食品券、现金转移和营养计划等诸多方式就必须与公有粮店的针对性粮食销售结合起来。否则，通过干预促进当地市场发展的次要作用就将大打折扣。

通过发放粮食援助可以直接增加当地粮食供给，这在主要由粮食供给不足而导致消费量降低的地方是最为恰当的。在这种情况下，现金转移会导致价格通胀，尤其是在市场不能正常运转、或者因市场整合不良（鉴于受到基础设施和政策的限制）而造成粮食供给短缺的地方。粮援也不容易被用于不当消费，所以在这些情况中就更为适宜。除此之外，粮援对政府资源的预算压力也较小。

管理好市场和库存，增加粮食供给

很多国家政府还采用了各种其它措施，可以称之为“市场管理政策”。这些政策包括的措施诸如通过行政法令实施价格控制，限制私营贸易商的库存量，限制粮食在区域间流动，反囤积措施，限制基本食品的期货交易，为降低市场价格销售公共粮食储备的公开市场业务等。在20世纪70年代和80年代，这些措施在发展中国家中一度颇为流行，但在正常年份中就被终止了，因其并非“对市场有利的”措施，或者因为其偏向于私营部门的发展。然而，政府在粮食危机期间采用这些措施表明，这些政策在一定程度上有助于缓解困境。

经验表明，很多这样的措施在很短期内可能奏效。然而，它们也可能破坏稳定，因为商业行为者通常的反应是囤积，这样就会进一步

抬高价格，破坏了这些措施的基本目的。对这一问题的长期解决方案应该是采取措施，培育确保竞争性粮食市场正常运作的各种要素。全社会以及政府均认为，市场支配力的集中是问题的主要根源，农产品半加工品或加工品通常就是这样。解决方案在于有效支持竞争政策，而这正是很多发展中国家所缺少的。

一项重要的市场管理政策是公开市场业务，即出售公共库存来平抑或稳定国内市场价格。这些做法曾广为采用，但是很多国家目前已经取消了这些做法。尤其是在亚洲，这些措施曾被积极采纳，比如印度粮食公司的公开市场业务、印度尼西亚的Badan Urusan Logistik以及越南的稻米营销局。政府的半国营企业通过国内采购或者包括粮援在内的进口来维持粮食储备，等到由于季节性原因或因为国际市场价格上涨使当地粮价开始上涨时，再释放这些库存。

这些措施的作用是在短期内平抑粮食价格。然而，只有在公共库存充足的情况下，才能通过释放公共库存来增加粮食供应量和平抑价格。维持库存的成本很高，这也可能是个问题。此外，释放公共库存平抑价格可能对生产者和贸易者的积极性产生负面影响，妨碍扩大生产和投资。与安全网措施不同，这些方法不具有针对性，可能使不需要支持的富裕消费者同样受益。

考虑到与公开市场业务相关的高成本以及可能产生的意外负面效应，绝大多数政府倾向于减少对库存运作的依赖，而更重视贸易政策措施，通过鼓励进口或限制出口来稳定价格。下文将讨论贸易措施。然而，有些国家政府并没有将贸易作为紧急情况下提供可靠粮食来源

的办法，因此仍然在实施保持库存和公开市场业务的做法。

削减关税，增加粮食进口

进口关税提高了进口粮食的价格，从而保护国内生产，减少国外竞争，并在此过程中增加了政府的关税收入。削减进口关税能提高粮食进口量，增加国内供给，平抑国内价格上升。作为一项影响整个市场的政策，削减进口关税对所有家庭，无论是粮食安全和粮食不安全的家庭，均有影响，这与上文所述的各种针对性政策相反。当价格从2007年一路攀升到2008年时，很多国家起初采取了降低关税的办法，但由于国际价格持续飞涨，最终不得不取消了关税。要想让降低关税真正起到抵消价格剧烈上升的效果，原有关税必须足够高才能达到这个目的。然而，尽管世界贸易组织（WTO）的“约束”关税率可能较高，但是实际征收的关税，也就是“采用”的关税，可能要低得多。现有关税数据表明，大多数发展中国家所采用的关税都没有高到可以利用它在价格飞涨时稳定国内价格的程度。以60个低收入缺粮国为例，2006年对谷物和主要植物油征收的关税已经很低，平均为8-14%，而且多数低收入缺粮国的关税比这个平均值还要低得多。这就意味着，削减关税，甚至削减到零，也只能稳定国际价格总体上涨中的一小部分，而与2006年的水平相比，2008年的国际总体价格至少上涨了50%。所以，不能仅仅依靠削减关税来应对粮食价格的剧烈增长。削减或取消进口关税同时也会降低关税收入，而关税收入是很多国家预算资金的重要来源。如果将所有

粮食进口关税削减到零，那将给最不发达国家带来21亿美元的收入损失。

除了降低国内价格以及由此削弱农民和食品加工者的投资和生产积极性之外，削减进口关税还将使国内农业和食品生产部门更多地受到国际竞争的冲击。激烈的竞争对国内粮食生产是一个挑战，需要做出更多的努力去提高竞争力，使消费者受益。然而，在很多发展中国家，农业和食品加工部门十分薄弱，不太可能经受得住竞争，尤其是来自享有生产补贴的进口货的竞争。因此，削减进口关税很可能会打击国内农业和食品部门的发展。削减进口关税也可能对一个国家的汇率产生影响，因为增加进口就会降低外汇储备。这可能导致当地货币贬值，尤其是在依赖农业和食品产业的国家。如果农资也依赖进口，并以日益升值的外汇支付，那么这种高粮价的风险将可能再现，彻底抵消削减进口关税对平抑价格的效应。

限制出口，增加国内粮食供给

粮农组织调查的国家中大约有四分之一采取了某种形式的出口限制，以期确保国内粮食供给量。这些限制包括从提高出口关税到严格禁止出口等一系列措施。这些可能是应对粮价上涨所采纳的各种政策措施中争议最大的一部分。然而，目前世界贸易组织规则对出口税没有限制，而且关于出口限制和禁止出口的规则也非常微弱，基本上不具约束性。将本应出口的部分粮食转移到国内市场，使国内价格下降，这对消费者是一种解救。在采用出口税的地方，政府增加了税



收，并可能将税收用于资助其它措施，比如安全网。另一方面，出口限制降低国内价格，同时也减少了对生产者的刺激。生产者可能将资源从征税商品转移到其它生产。所以，最终的结果是生产率和产量下滑，这样就可能违背政策想要平抑价格的初衷。然而，人们之所以批评出口限制，主要原因是它导致国际市场萎缩，加剧国际市场价格的不稳定性，从而伤害其它国家的消费者。如果实施出口限制的国家是相关产品的出口大国，或者相关商品的国际贸易量很小，这种负面影响就尤为突出。出口限制同样具有长期影响，它可能伤害出口国生产者对农业投资的积极性，使出口产品在国际市场上的价格竞争力受到不利影响。对于净进口国而言，作为可靠的粮食供给来源的国际市场的形象将受到损害，导致这些国家采取进口替代政策。正如削减进口关税一样，出口限制可能同样影响汇率。由于出口收入下降，对当地货币造成贬值的压力，同时提高进口商品的国内价格，包括农资的国内价格（从而进一步阻碍扩大粮食生产）。

克服生产方面面临的障碍及体制弱点

从中长期来看，提高生产率、增加产量是稳定粮食供给和价格的结构性的解决方案。从原则上讲，农产品高价格为生产者扩大生产提供了激励。在这个意义上，高粮价可被视为一种机遇。然而，在很多情况下，要实现这个目标首先需要克服生产方面的一系列障碍，其中不仅包括农资成本高和一系列基础设施方面的障碍，还包括导致营销体系低效、购买农资难、信贷和技

术困难等问题的体制弱点。体制弱点是发展中国家农业低效的主要原因，尤其是非洲的粮食生产。

总之，要想短期内解决和克服生产方面面临的这些障碍是不可能的。然而，立即采取行动仍然有可能使农民能更好地获得必要的农资（例如种子和化肥），从而增加下一生产季节的粮食产量。如果能够有效实施，这些立即采取的干预行动可以提高小农的收入，可能缓解当地市场价格的上漲，进而改善完全靠购买粮食为生的家庭的营养状况。然而，要实施改善获得农资的计划可能需要较高的预算成本。这些计划可能包括生产安全网（例如种子和化肥分发），有选择性地降低化肥和种子成本的智能补贴，以及向有助于减少信贷障碍的金融机构提供支持等。改善获得农资的短期行动需要精心策划，以避免各种潜在的负面副作用，同时要考虑供应更多农资的能力和对私营部门发放网络的影响。在农资市场运转正常和农资供应充足、但生产者缺乏购买农资的现金的地方，可以采用购物券的做法，因为免费发放可能会危害农资市场。在农资市场不能正常运转的地方，可以发放启动包。然而，如果当地农产品市场未很好地整合，那么这种促进增产的干预行动可能会导致当地粮食价格的下滑，损害生产者和工薪阶层的利益。

改善农资获得的短期措施需要和针对体制弱点的长期行动相互补充，相互支持；这些长期行动包括促进私营部门的发展。此类行动包括：通过更加有效的推广系统来研究和推广改良技术，开发市场和信贷基础设施，以及能力建设。尤其需要将支持重点放在农村贫困生产

者上，即那些极难对市场变化信号做出反应的生产者，使他们能够扩大生产并销售其产品。通常，他们甚至得不到必要的基本信息，不能就生产什么和如何生产做出合理有效的选择。他们需要市场机遇、价格趋势、合适的农资组合以及生产与销售备选方案等方面的信息。农业研究要将重点放在这些贫困农村生产者的需求上，通过更有效的推广网络，加强他们应用研究成果的能力。个体小农要想增产时往往受到销售产品和购买农资的经济因素的限制，因为他们不具备一定的规模。比如，化肥运输具有明显的规模经济特点，而向需求量很小的个体小农供应化肥可能就不经济了。然而，如果个体小农能够自己组织起来，在获取农资（包括信贷）以及销售产品上进行合作，他们就可以从规模经济中受益。他们可以将自己组织成各个小组，集体销售农产品，这样就可以实现仓储和运输的规模经济。农民组织、合作社和生产者协会都可以帮助小农更好地获得农资，以更好的条件更有效地销售产品。然而，很多生产者组织仍很薄弱，他们同样需要得到帮助，以加强自身发挥作用的能力。

抓住粮价上涨的机遇，促进投资

尽管高粮价可被视为农业增长快速启动的一个机遇，但从长远看，如果高价的额外收益被立即用于消费而不是用于投资，那么农业部门和农户可能根本无法从中受益。只有当一个国家的体制环境能够帮助创造投资机会，高价格才会对农业产生永久性的影响。即使农业部门未得到价格或贸易政策的保护，或者体现价格或贸易政策的特

征，政府都要在其中发挥至关重要的作用。如果价格暴涨对商品生产国产生持续的收益，并最大限度地降低进口国的成本，那么生产者、消费者和政府都必须合理地利用价格暴涨的机遇。需要采取政策措施，以便为私营商业者提供激励，并为投资创造有利的经济条件，从而实现长期可持续的增长和减贫。这就涉及宏观经济以及行业政策措施。

能管理高价格风险吗？

农产品价格的急剧波动给市场参与者带来了风险，无论是生产者（收入和出口收入风险）还是消费者（粮食进口费用风险）。日益上涨的国际粮价引发了一个有趣的问题，即依赖商品型和粮食净进口发展中国家将来能在多大程度上通过更多地利用市场风险管理工具得到好处，以回避国际市场的价格波动。期货、期权和其他衍生合约都可以被看作是针对不可预测的进出口价格变化的套期保值工具。然而，这些工具的设计目的并不是稳定出口收入和进口开支，而仅仅是使其更可预测。这可能有助于资金和其它资源的更合理规划。从理论上讲，通过合理套期保值，可以降低发展中国家进口开支和出口收入的不可预测性。然而在多数国家中，要想通过进出口套期保值来促进粮食安全，首先要克服一系列体制障碍。

政策选择和互补性： 双轨方法的必要性

针对最近持续高涨的粮价引发的问题，要想确定适当的政策解决

方案并不是一件简单的事，因为既需要采取即时行动来保护脆弱群体的粮食安全，也需要为将来实现更加稳定的价格和供给而奠定基础。保护消费者免受高粮价伤害的措施可能与提高农业生产率的措施之间有着潜在的密切关系。如能精心设计互补的政策措施，就可以鼓励不愿承担风险的主粮生产者去冒必要的风险，投资于技术改良。这些政策措施可以刺激地方市场的发育，增加交易量，降低波动性。然而，如果设计或实施不当，它们就可能扭曲激励机制，阻碍投资，造成预算资源不可持续的使用。很明显，这种政策冲突应该尽量避免。所需要的是非扭曲性的安全网措施，以便解决脆弱贫困人口眼前的粮食安全問題，同时结合激励和支持，确保为实现长期粮食安全进行投资和提高生产率。这种双轨方法提供的是一种连贯的政策战略，可以避免上文中警示的政策冲突。然而，预算成本可能会束缚一些政府的手脚，而通过内部或者外部借贷为这些计划出资的可能性也十分有限。所以这方面需要国际支持。



越来越多的人已经认识到，对持续走高粮价的合理政策应对应该是一揽子安全网措施，以便满足近期粮食安全的需要，瞄准受影响最严重的人群；同时要采取措施，鼓励和促进生产方做出中长期应对，稳定粮食供给和价格。然而，人们同时也认识到，并不是所有的发展中国家都有资源、机构或知识能力去设计和实施这些政策。安全网的预算成本高，在行政管理上也颇为繁琐。旨在可持续扩大粮食供给的政策对预算要求同样很高，需要扭转对农业投资的下降趋势。为此，很多国家已经采取了成本较低和易实施的政策，目的是增加粮食供应量和平抑国内市场价格，但这可能会损害生产者增产和提高生产率的积极性，并可能对贸易伙伴产生不利影响。所以，很多国家需要国际上的资金和技术援助。国内政策问题也具有国际层面的影响，尤其是出口限制，一个国家采取的增加当地粮食供给和限制价格的政策，可能会降低其它国家的粮食供应量，导致价格上涨。因此，起码需要对政策选择进行国际讨论，促进协调，避免不利的副作用。高粮价问题和政策影响并不仅仅是发展中国家特有的。发达国家的政策选择，比如有关生物燃料的政策选择，也与应该采取什么行动有关系。更宽泛而言，国际粮食市场的发展和政策的诸多方面是世界贸易组织关心的问题，并正在多哈回合中进行谈判。世界贸易组织商

定的规则对针对高粮价的政策选择有一定的影响。

高粮价是一个全球性问题，因此需要全球讨论和国际行动。国际社会应该动员起来，通过缓解高粮价对贫困和粮食不安全人群的负面影响，帮助世界上众多贫困农民抓住产品需求上升的机遇来应对国际粮食危机。目前正在通过短期行动来满足贫困人口的即时粮食需要，其包括增加粮援资源，在发展中国家建立安全网，提供更多的国际收支和预算支持，帮助支付日益增加的粮食和能源开支，为旨在增加缺粮国农业产量的应急计划提供资金等。在中期，正致力于将农业纳入发展议程的中心，扭转农业投资长期下降的趋势，以确保农业能够继续满足日益增长的、越来越城市化和富足的世界人口的需求。除此之外，正在推动更有力的政策协调，帮助各国做出有效的政策选择，在应对高粮价的行动中进行最大限度的协作，避免出现一个国家的市场干预伤害其它国家的情况。

满足近期粮食需求的国际支持行动

近期的重中之重是确保最脆弱人群获得粮食。按照上述路线的扩大安全网计划被视为是实现这个目标最有效的途径。这些计划可能包括以粮食、购物券或现金转移为形式的援助，就业计划（以工代赈或以工代现金），学校供膳计划和保险计划。帮助最脆弱人群的针对性

计划需要扩大规模。然而，安全网计划涉及巨额预算成本，很多发展中国家需要国际支持才能实现。对于缺粮国，上涨的粮食价格增加了粮食进口开支，加之较高的能源价格，导致这些国家需要国际收支的支持。国际货币基金组织和世界银行需要发挥重要作用，向这些国家提供国际收支和预算方面的援助。否则，这些重要的发展计划和项目就将面临危险，因为本来就很稀缺的国家资源正在被分流，用于满足近期粮食进口的需要。

尽管对粮食援助的需求在快速上升，但实际粮食援助量却在不断下降。援助机构发现，由于粮食价格上涨，采购粮食的成本也在增加。这使得世界粮食计划署等粮食援助机构纷纷提出额外资金的要求，以便至少维持其目前的援助水平。运输成本的上升更是雪上加霜。要解决高粮价，就必须扭转粮援下降的趋势，加强对国际救援机构的国际支持，尤其是对世界粮食计划署和联合国儿童基金（UNICEF）的支持。高粮价和高燃料价格意味着，在资源水平不变的情况下，粮援惠及的人数会减少。世界粮食计划署提供的粮援已从1999年的1500万吨几乎连续下降到2006年的700万吨。在2002-07年间，世界粮食计划署向受益人提供粮援的成本增加了近70%。从2007年底到2008年初粮价的进一步上升意味着，即便想单纯地维持目前低水平的援助也需要额外的成本。世界粮食计划署和联合

粮农组织“应对粮价飞涨计划”

粮农组织“应对粮价飞涨计划”（ISFP）于2007年12月启动，目的是解决当前问题并避免其进一步恶化。该计划已经在57个国家中实施了价值4000万美元的应急措施。粮农组织开展的很多工作实际上是扩大现有计划，支持农业，为农村贫困人口重建生计，这些农村贫困人口中有80%以务农为生。粮农组织正与联合国（UN）伙伴密切配合，尤其是世界粮食计划署和国际农业发展基金，还有世界银行、国际货币基金组织、各区域组织和开发银行。“应对粮价飞涨计划”主要是提供启动资金；其只着眼于满足低收入缺粮国小农眼前最急迫的需求，使他们能够在即将来临的种植季节中提高农业产量。

“应对粮价飞涨计划”的计划文件概括了短期内（从现在到2009年底）各国需要采取的行动类型，以应对高粮价导致的粮食安全危机，其具体内容如下：

1. 提供种子、化肥和工具，配合有效的推广服务，以确保尽可能最佳利用所提供的农资，为未来可持续集约化生产打下基础；
2. 致力于改善基础设施，诸如灌溉系统、市场基础设施和良好的乡村道路；
3. 加强知识传播，通过种植高产优质作物品种，或利用加工技术使产品多样化，提高小农出售的农产品的附加值，促进与农业公司签订对农民既安全又有利的供应合同；
4. 通过更好的处理、碾磨和仓储，减少损失（有时产后损失可高达五分之一），防止作物和牲畜受病虫害侵袭（比如通过病虫害综合防治体系），采取措施减轻自然灾害的影响。

粮农组织在以上各方面均提供技术和政策援助、咨询以及能力建设服

务；同时在已有有效应急计划的地区，还提供了计划实施方面的支持。目前粮农组织正在利用“应对粮价飞涨计划”的计划文件，加上与各国共同制定的行动计划和具体项目/计划建议，开展筹措资源的活动，以实施国家行动计划。根据各国的要求，粮农组织已经开始实施“应对粮价飞涨计划”提供的支持。具体需要什么是由需求评估团以及与政府共同磋商后确定的。重点是确定受粮价上涨影响最严重的最脆弱群体，然后确定可采用哪些应对方案和政策措。具体行动领域包括：

- 提供粮食安全计划、安全网和社会支持网络；
- 改善获得基本农资，诸如种子和花费；
- 帮助改善水和土壤管理；
- 上述各领域的技术支持；
- 政策援助，包括评估目前的农业和贸易政策、关税、税收、价格控制、竞争和市场价格以及粮食安全政策。

所产生的国家行动计划重点集中在最脆弱群体的粮食安全上，其旨在为小农创造获得农资、投资和技术的新机遇，并利用高价格的优势。

粮农组织为制定综合行动框架（CFA）做出了巨大贡献；该框架由联合国秘书长的全球粮食安全危机高级别工作组与联合国其它机构以及布雷顿森林机构合作编制。“应对粮价飞涨计划”开展的所有活动均完全符合综合行动框架，其目标是兑现行动框架的近期成果。



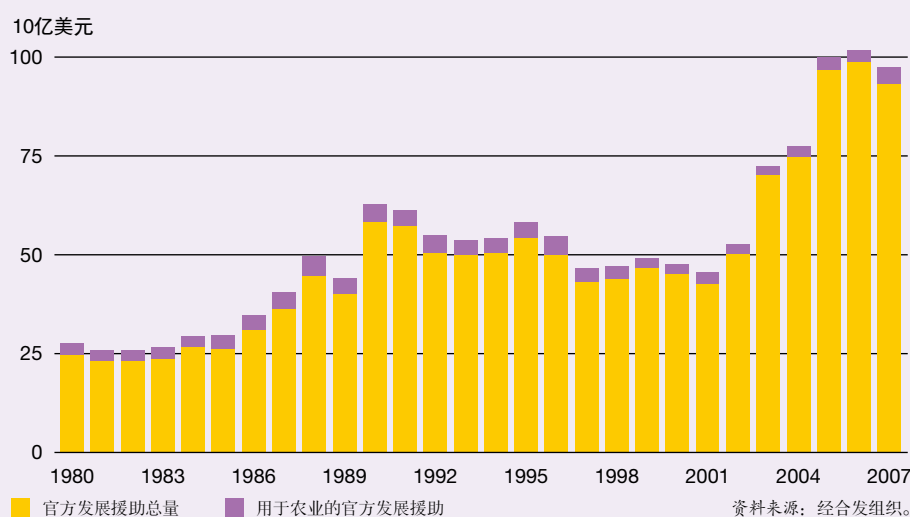
国儿童基金在制定安全网计划并将计划瞄准最脆弱人群尤其是妇女和儿童方面具有丰富的经验。然而，这些组织需要额外资源，以便有效地应对目前的局势。

在短期内，靠国内生产增加粮食供给存在一定的空间。特别需要将支持的重点放在农村贫困生产者身上，即那些极难对变化的市场信号做出反应的生产者，使他们能够扩大生产，抓住高粮价带来的机遇。事实上，当国际价格上涨时，低收入缺粮国（不包括中国和印度）的谷物生产在2007年下降了2.2%。很多低收入缺粮国的产量仍然低于世界其它地区，因为在化肥使用、高产品种、灌溉、综合营养和病虫害防治以及保护性耕作方面，这些国家都相对落后。国际援助可以帮助提供必要的种子和化肥。

对农业投资的支持

高粮价事件揭示了全球粮食供给与世界人口日益增长的需求之间平衡的脆弱性，同时也提示人们注意这样一个事实，即农业在全球减贫努力中没有得到足够的重视。因此，尽管近期迫切需要解决的问题是避免人类遭受饥饿和营养不良，尽快让生产方做出反应，恢复粮食供给与需求之间的平衡，但这些都必须与推动农业持续增长的中期行动相结合。发展中国家大幅度增加农业产量、提高生产率的空间很大。产量和生产率之所以没有增长

官方发展援助 (ODA)



是因为用于农业的资源在减少。需要增加公共和私营部门对发展中国家农业的投资。同时还需要更多的投资，尤其是在水管理、乡村道

路、营销和仓储设施以及研究和推广方面。然而，用于提高农业生产率的投资一直呈现下降的趋势。除此之外，对各国际农业研究中心的

官方发展援助总量中用于农业的比例



投资步伐也在放慢，尽管业已出现了诸如气候变化和生物燃料原料的需求增加等新的挑战。

对农业的外部援助显著下降是造成用于农业的资源下降的主要原因。官方发展援助（ODA）总量，即双边与多边援助流量总和，已从1997年的439.49亿美元大幅度增加到2006年的1209.42亿美元（所有价值均以美元现值计）。直接用于农业部门开支的专项官方发展援助也在增加，尽管缓慢得多，从30亿美元增加到2006年的40亿美元。

然而，官方发展援助中用于农业的比重却持续下降，从1997年的7%下降到2002年的不到4%。但2006年用于农业的官方发展援助比例可能略有上升。

捐赠方需要提高官方发展援助中用于农业的比例。在2008年6月粮农组织召开的世界粮食安全高级别会议上，很多捐赠方表示了提供额外资金的意愿，并做出认捐，以解决发展中国家近期和中期的农业和粮食安全問題。即使在金融危机和全球性衰退的形势下，也必须确保这些承诺得到履行。更宽泛而言，国际社会需要采取具体措施来提高自身能力，以协调而迅速的方式对发展中国家的要求做出反应，不仅仅是提供资金支持，还要提供长期振兴农业生产的技术援助。然而，发展中国家政府也需要采取行动，在国家预算中增加对农业的资源划拨，并出台有利于私营部门对农业进行投资的政策。

改善政策环境

除了需要确保获得关键生产性农资之外，如果生产者要对高粮价提供的机遇做出反应，而且进行必要投资以提高产量和生产率，有利的政策环境是至关重要的。但如上文所述，发展中国家应对粮食价格日益上涨的一些政策措施却打击了生产方的积极性。因此，需要促进国家层面政策一致性。在某些情况下，仅仅因为缺乏有关关键市场变量的可靠信息，比如有供应量、价格，特别是公共和私有部门的库存，政策做出了不合理的政策选择。目前急需建立全面可靠的国际市场信息体系，为更有效的政策选择提供更坚实的基础。

国际组织可向发展中国家提供政策咨询和支持，帮助它们缓解高粮价的影响，改善粮食安全状况，保护农村贫困农户的土地等生产性资产，使他们能够从高粮价创造的机会中获益。联合国（UN）系统可以推广经验和最佳措施，帮助各国制定政策框架和战略。其中可能包括：

- 帮助设计粮食不安全和脆弱性监测系统；
- 确定哪些替代措施可以使生产者对市场改善的信号做出更好的反应，并评估这些措施的有效性；
- 评估支持水平的变化对粮食商品影响以及税收对粮食商品所产生的影响；
- 分析如何有效利用现有粮食流通系统，并确定向脆弱群体销售粮食的最佳瞄准标准；



- 评估粮食储备应该在减少跨年度价格波动和应急资源短缺中所起的作用；
- 确定使私营部门更充分地参与农业发展、尤其是在粮食贸易和农资供应方面发挥关键作用的最有效方式。

利用贸易政策措施来增加国内粮食供给也可能对其它国家产生影响，最明显的例子就是出口限制。这意味着需要更好地实现国际政策协调，对此，国际组织可以发挥推动作用。国际贸易政策归属世贸组织的职责范围，其规则目前正在多哈回合中进行谈判，可为应对高粮价的贸易政策应对提供背景条件。下文将对世贸组织规则做进一步讨论。

不仅仅是贫困的发展中国家可以通过政策调整来增加粮食供应、平抑价格上涨。如果生物燃料生产真的占用了本可以用于食品生产的农产品和资源，那么削减补贴或采用限额将纠正所有市场扭曲问题。如上所述，新兴的生物燃料市场对一些农产品形成了新的巨大需求，诸如糖料、玉米、木薯、油料和棕榈油等基本食品。人们认为，相当一部分粮食产品被生物燃料生产占用是受政策的驱使，主要是受补贴的驱使。目前正在激烈争论的一个问题是生物燃料补贴是否符合世贸组织的规则。另外一个相关的问题是生物燃料生产补贴对粮食价格的间接影响，以及从世贸组织《农业协定》或其它协议的视角看，这是否构成交叉补贴。且不谈这些法律方面的因素，如果有些补贴从

世贸组织的角度看完全合法，但会对粮食供给、贫困和粮食不安全问题产生负面影响，那么这些补贴是否应该被取消，这也是一个伦理问题。

确保世贸组织规则支持 应对未来粮食危机的政策措施

《乌拉圭回合农业协定》（UR AoA）所解决的问题之一是生产过剩以及国内和出口补贴引起的贸易扭曲。沿着这条路线，多哈回合正在继续这一改革进程。在高粮价背景下需要提出的一个问题是，是否有必要重新考虑某些贸易规则，从而使政府和国际社会能更好地应对未来的粮食危机。一些这类规则可能是关于出口限制和对基本食品征税的规则。《乌拉圭回合农业协定》或作为其前身的《关贸总协定》（GATT）1994年规则均没有对出口征税作任何规定，而且目前对出口限制的约束也相当弱，仅仅要求出口方提前通知，并适当考虑这些限制对进口方的影响。对出口限制规定不严的危险之一是使人们对国际市场作为粮食供给来源的可靠性产生了怀疑。

如果多哈回合能成功结束，其可能对粮食援助的规则会更严厉。尽管这将防止出口补贴欺诈，但仍需要重新审议非紧急情况下—如极易发生的高粮价事件—粮食援助的条款草案，从而设置适当的前提条件，保证在非紧急情况下能及时提供粮食援助。

第三个考虑因素是特殊待遇国家的覆盖面。目前，抵御贸易自由

化负面影响的几项特殊待遇仅限于《关于改革计划可能对最不发达国家和粮食净进口发展中国家产生不利影响的措施的马拉喀什部长级决定》（“马拉喀什决定”）提及的两类国家，即最不发达国家和粮食净进口发展中国家（NFIDCs）。除最不发达国家外，还有很多未被列入粮食净进口发展中国家的低收入缺粮国，它们也要求得到特殊待遇或者获得粮食援助、出口信贷、购买粮食的融资基金等等。

目前的高粮价危机不仅被用来为多哈回合谈判的尽快结束提供理由，也被用来反对新协议中可能提出的进一步削减保护措施的要求。那些赞成进一步开放农业市场达成实质性协议的人提出，目前的保护和支撑水平已经压制了全球市场价格，打击了很多粮食进口国扩大粮食生产投资的积极性，导致了最近进口开支的高涨。而那些持反对意见的人也提出了证据，认为随着补贴国家产量过剩降低，自由化将对价格产生上行压力。也许更重要的是，他们担心进一步压缩发展中国家为促进其农业发展而提供有效保护的可用政策空间，可能会进一步减少对农业部门的投资，这样会使各国在未来粮食危机中更容易受到快速上升的粮食进口开支的影响。正是特殊保障机制这一为保护脆弱农业部门而提出的机制，成为2008年7月谈判破裂的根本原因。

总之，似乎目前的规则并不妨碍对高粮价做出政策反应，而且处

于谈判中的协议草案也不太可能改变这种状况。然而，仍可以改进和加强很多规则，使各国在未来能采取更适合于本国及其世贸组织伙伴的政策应对措施。目前的僵局提供了一个契机，使得人们就可能减少未来粮食价格危机的潜在负面影响的规则和协议开展进一步的辩论和谈判。

全球稳定供给保障体系

国际粮价暴涨对那些依靠粮食进口满足其大部分国内粮食需求的国家产生了严重的负面影响；在这些国家中，很多低收入缺粮国更是受到重创。如果要改善低收入缺粮国（粮农组织清单中目前包括82个此类国家）的粮食安全，而且如果它们不想采取代价很高的粮食自给政策，就需要建立一个双边甚至多边基础上的可靠的粮食供给保障体系。这种体系可以参照所商定的“合作协议”建立，就像国际能源机构为石油所建立的体系一样。所有相关方可以通过适当的国际或区域论坛探讨并商定这中协议的一个体系。这些协议也将提供强化的国际合作形式，并可能实现“双赢”的格局。

区域粮食储备能否发挥作用？

全球谷物库存水平低是粮价上涨的一个原因，这引发了有关区域粮食储备是否有助于缓解粮食短缺和降低价格剧烈波动的讨论。如果协调管理得当，区域粮食储备可以

帮助各国，尤其是依赖粮食进口的国家，以稳定的价格获得粮食，特别是在危机时期。虽然这种概念具有充分依据，但计划实施却面临障碍，因为需要感兴趣和参与管理的各方事先达成协议，而事实证明要达成此类协议是很难的。目前，真正存在的这类计划为数极少，而且遗憾的是，这些计划的实施经验也不尽人意。比如，国际货币基金组织曾为促进缓冲库存的建立而设立缓冲库存贷款，其经验表明，利息和库存管理费用往往已经超过了缓冲库存实际获得的微弱价格稳定效果（国际货币基金组织，1999）。同样，东盟大米应急储备是由东南亚国家联盟（ASEAN）建立的粮食储备计划，储备量仅高达8.7万吨，相当于东盟国家一天消费量的0.4（总需求量的0.1%）（日本农林水产省，2005），因此，对大米价格没有任何影响。

粮食储备在粮食严重短缺时期用于增加粮食供给的作用，可能优于其稳定粮食价格的作用，因为平抑价格要求有充足的资金来进口粮食。因此，应对粮食价格风险更可行的方式应是建立机制或机构，帮助各国为其进口粮食融资，尤其是在突如其来的严峻紧急情况下。

建立全球担保体系， 为最不发达国家和粮食净进口 发展中国家进口粮食提供融资帮助

由于粮食净进口发展中国家在粮食短缺期间可能面临为正常水平



粮食进口融资的困难，从乌拉圭回合谈判时起这就是一个不断困扰人们的问题，为解决这一问题各方达成了“马拉喀什决定”。马拉喀什决定中所提出的应对措施之一就是国际粮食供资基金。自乌拉圭回合以来，粮农组织和联合国贸易与发展大会（UNCTAD）所开展的工作表明，在粮食进口需求过高（由于来自国内的打击）或国际价格上涨的时期，发展中国家进口商面临着一些障碍。最严重的障碍之一就是信贷和风险上限，即出口融资机构（主要是银行）自行规定的面向各发展中国家的融资限额。当出现过量融资需求时，诸如最近高粮价引起的过度需求，这些限制就阻碍了为最不发达国家和粮食净进口发展中国家提供商品的私营出口商和这两类国家内部的进口商获得必要的信用证，以实现出口和进口融资，尽管发展中国家的进口商有支付能力。从这种逻辑推导出的想法是，应该为金融机构（既包括发达国家、也包括发展中国家的金融机构）建立一个公共担保体系（国家或国际商定的），以便在具体情况下提高相关信贷的上限。

其实这个概念本身并不具有革命性。近年来，欧洲复兴开发银行、国际金融公司、美洲开发银行和亚洲开发银行已经采纳了类似的“贸易促进计划”，以增加市场抵御风险的能力。在双边层面上，美国进出口银行、美国农业部和其它机构已经这样操作了多年。然而，针对最不发达国家和粮食净进口发展中国家

进口商的此类做法却微乎其微，而且这些计划中也不包括帮助当地银行进行能力建设的内容，而能力建设正是整个环节中最薄弱的部分。此外，在创立世贸组织的过程中，经合发组织国家签署过一项承诺，要建立一个此类性质的机制。

就是在那种背景下，粮农组织和联合国贸易与发展大会于2005年在日内瓦向代表团传发的文件中建议建立一个粮食进口供资基金（FIFF）。该基金无需新的机构或者额外的资金资源。它可以利用现有的多边基金，为相关进出口国的进出口融资银行提供额外的担保，支付在过高粮食进口开支期间的过高（额外）粮食进口开支。它将通过中央和商业银行向贸易商提供融资，由借贷国政府提供主权担保。该基金可以利用捐赠方担保，让银行发放相关信贷。与目前的一些国际融资计划不同，该贷款将不受任何条件的限制（比如，借贷国国际收支状况不理想）。然而，按照“马拉喀什决定”的规定，可以对面临粮食危机的最不发达国家和粮食净进口发展中国家予以优先贷款。粮农组织估计，在1974-2003年间，要求得到这种担保体系提供“过高融资”担保的可能只占最不发达国家和粮食净进口发展中国家粮食总进口成本的2%。考虑到人们对维持实体粮食储备是否可行存在疑虑，在当前粮价上涨的背景下，可以及时重新审议这项建议是否合理，并探讨在实际操作中如何实施。

动员国际行动

在2008年6月召开的世界粮食安全高级别会议（HLC）上，讨论了采取国际行动帮助遭受高粮价不利影响的发展中国家的必要性，以及通过何种形式进行帮助。181个国家的代表，包括43位国家元首、100多名部长以及国际组织、非政府组织和民间团体的高级代表会聚一堂，审议高粮价问题，并研究如何应对挑战。

关于世界粮食安全的《高级别会议宣言》呼吁国际社会通过紧急协调的行动，增加对受高粮价负面影响最严重的发展中国家的援助。会议还敦促捐赠方和国际金融机构为低收入粮食进口国提供国际收支和预算支持，并向国际机构提供充足资源，以扩大和改善这些机构的粮援工作和支持安全网计划。《宣言》要求为各国提供援助，以实施政策和措施，帮助生产者提高产量。不过，在围绕生物燃料及其与粮食供给和价格之间的关系这些较有争议的问题上，要达成共识却较具难度，需要就此开展更为详实的研究。

虽然高级别会议原本并不是一次认捐活动，但一些捐赠国和国际金融组织利用这次机会，宣布要大幅度提高资金支持，总计超过120亿美元。从中长期看，也许更为重要的是高级别会议的成果表明了人们重新认识到农业的重要性，将其重新置于发展日程之中心，也表明了对扭转以农为主发展援助下降趋势的承诺。高级别会议明确要求增加粮食生产，增加对农业的投资，以确保粮食安全。