

2050



如何养活世界

高级别 专家论坛

罗马，2009年10月12-13日



对农民提供非扭曲性支持措施

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10亿饥饿民众实现粮食安全，此外还要能够为2050年达91亿的世界人口提供食粮。

为应对这一全球挑战，需要加大对农业的投资，针对农

民实行充分的激励措施。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

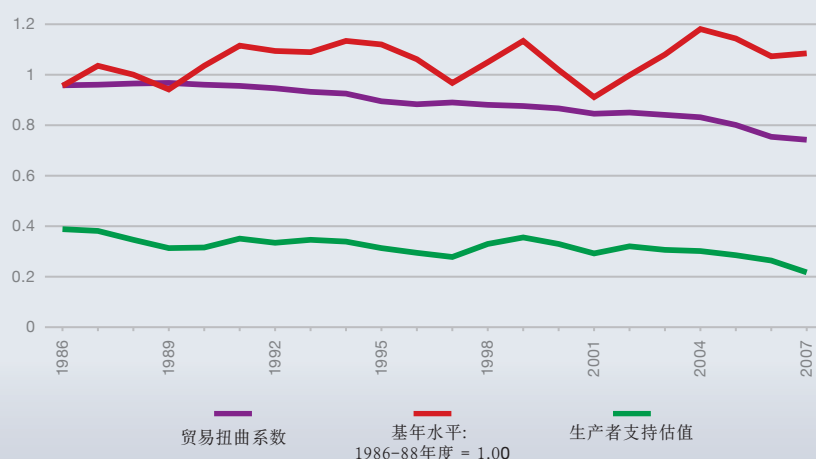
争力，抵抗自然灾害并提供安全（涉及生产过程及卫生状况标准）优质食品。刺激国内生产的农业支持政策可能引发国际市场的扭曲，如价格下跌、进口需求萎缩、市场准入受限等，导致长远而言对发展中国家农业生产的抑制。这些扭曲现象一直以来是世界贸易组织农业协议中的重要辩论主题。

主要问题

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需要来驱动。农业被看作是为工业化提供支持的产业，而工业才是发展增长的最核心领域。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，其主要是对农业生产者征税（即负名义援助率）（见图2）。在世界银行近期完成的农业扭曲现象项目中，名义援助率被应用于很多国家和产品的估算中。

图1. 1986-2007 年经合组织农业支持



来源：粮农组织

转型过程中，很多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。

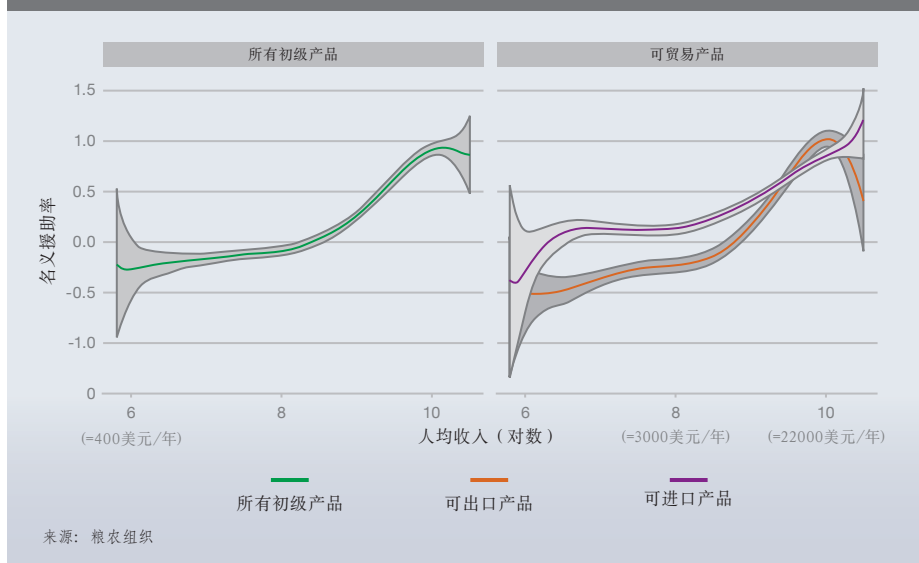
在转型后期，即当平均收入增长（人均收入水平通常达8000美元或更多）且农民就业在总就业中的比例下降时，发展中国家实施的农业支持政策才似乎转向有利的一面，并采用同当前发达国家相似的模式，即名义援助率增加，同时农业在经济中所占比例下降，且平均农业收入和总收入增加（见图2）。

然而今天，人们不断认识到农业增长事关整体经济发展。同时也有事实证据表明，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。

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

图2. 对农业生产者的平均名义援助率（NRA），作为国家人均收入的函数并随其变化脱钩支持



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为不可预见的农业收入下跌提供保护。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、发生机率低但极具破坏力



一些基本事实：

- ▶ 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%。

- ▶ 市场价格支持和基于产量的支付也已减少。两者加起来，即基于商品产量的支持所占总支持的比率从1986-88年的82%下降至2005-07年的55%。因此，经合组织农业支持的总体贸易扭曲系数从1986年的0.96降至2007年的0.74（见图1）。而同期，根据面积、牲畜头数、收益或收入为基础的支持，即脱钩支付，则从总支持的9%上升至32%。
- ▶ 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

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（各种标准、季节性限制措施、配额、关税配额等）。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（如普遍性优惠关税特殊优惠方案、非洲增长和机会法、欧洲联盟委员会－非加太国家企业援助计划）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。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，从价税与特定关税并存使保护主义措施更加多变。

市场准入限制因其对当地生产者的保护效应而扭曲了生产。例如，一些研究发现，对

温带食物产品征收高关税以及对热带产品征收低关税就是许多发达国家在乌拉圭回合之后所采用的典型模式。

出口措施

出口补贴也同样具有扭曲效应：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。分析取消出口补贴所造成后果的研究成果表明，对国际市场大多数商品价格而言，长期影响十分有限；但对于出口补贴构成其大部分出口价值的商品而言，其影响就比较重大，特别是奶制品、食糖和牛肉。

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。出口信贷的效应取决于信贷的预算支出水平和信贷偿还条件。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。但实际上，粮食净进口发展中国家和最不发达国家似乎只能接受到可用出口信贷的一小部分。

衡量粮食援助可能对贸易造成扭曲程度的指标是“额外消费”的概念。额外的程度取决于受援人和受援国的特点以及计划设计和实施的特点。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，如专门提供给某些受援人的针对性粮食援助以及在当地市场销售实现货币化的粮食援助，都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。贸易政策能够对国内投资政策和战略进行补充。然而，政策空间，如考虑“发展差距”的边境政策灵活性，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。自二十世纪八十年代以来，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，这些改革仍不完整，很多农业部门的扭曲度仍非常严重。在这种情况下，需要进行进一步分析和讨论，以评估贸易政策工具能否（以及如何）应用于支持发展目标。

投入补贴

若投入补贴得以有效实施，可以在农业发展和促进生产方

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，部分原因是由于对生物燃料原料的需求不断增长。

- 由于国家间的贸易优先选择各有不同，以及在国家和家庭层面的净进口或净买方结构不同，因此经合组织的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。



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。

1. 对发达和发展中国家农民而言，可提供哪些形式的非扭曲性支持措施？能采取哪些支持措施确保农民继续务农并提高农业生产率和产量来满足未来粮食经济的挑战？发展中国家的小农在短期、中期和长期是否需要具体的支持措施来提高生产并增强竞争力？
2. 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？
3. 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？其中一个选择

是，将经合组织国家农业补贴的一定比例纳入到发展基金用于投资，使符合条件的国家（特别是最不发达国家）的农民从中受益。

4. 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？
5. 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？

面发挥重要作用。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，所以更要重点强调发展投入（种子、化肥）供应及其可获得性的基础设施，必要时促进目标指向明确的有效投入补贴，特别是针对农村小户家庭。

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。基于市场的安全网络，包括指数保险，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。

同时还有必要建立安全机制，用以防止经济冲击所产生的粮食危机。所采取的方式可以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。

如需更多信息，请联系



高级别专家论坛：2005年如何养活世界
经济及社会发展部
农业发展经济司司长办公室
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

电话: (+39) 06 570 53354
传真: (+39) 06 570 56172
电子信箱: HLC-2050@fao.org

