

第二部分

世界粮食及农业状况回顾



第二部分



世界粮食及农业状况回顾

目前，全世界数亿贫困和饥饿人口的命运十分令人担忧。就在编写《2008年粮食及农业状况》（FAO，2008b）之际，由于主要粮食价格的迅速增长给全球粮食安全带来了严重的威胁，全世界都在关注全球性粮食危机。2008年7月在日本举行的八国集团首脑会议上，来自世界上最发达工业化国家的领导人们对“全球粮价的急剧上涨以及许多发展中国家粮食供应问题正在威胁全球粮食安全”深感担忧。全世界营养不足人口数量不断增长的趋势已经令人担忧，而高粮价则使形势变得更加严峻。

紧随“粮价飞涨”情况之后的是70年来最严重的全球金融危机和最严重的经济衰退。这场危机同时影响到了世界大部分地区，导致又有千百万人陷入饥饿和营养不足状态。2006-08年出现的粮食危机已经使数百万贫困人口无力承受基本粮价，由于与这场粮食危机交迭出现，此次危机的影响尤为严重。虽然金融危机发生之后国际市场的粮价大幅下降，但是国内市场的粮价常常回落较慢。粮食和燃料的罕见高价已持续数月，使得许多贫困家庭的应对手段接近极限，因为他们之前已经被迫减少资产（财力、物力和人力）以避免消费的大幅下降，但有时这种做法并不一定有效。

到2009年中期，危机的严重性、深度和广度已经使得经济的迅速复苏变为不可能。2009年4月，国际货币基金组织（IMF，2009）预测，2009年国内生产总值（GDP）在全球范围内将出现下降，到2010年才能重新出现增长，但预计重新增长的速度与过去的经济复苏相

比仍然较慢。国际货币基金组织还强调了前景的极端不确定性，并担心光靠经济政策可能不足以扭转金融形势不断恶化、各经济体不断被削弱的恶性循环。

对于世界贫困和饥饿人口来说，是否能从经济危机中恢复过来以及农产品市场发展前景如何，均是非常关键的问题，这对于快速、可持续减少饥饿来说也非常关键。在全球经济前景仍不确定的情况下，农产品市场的不确定性在过去一年中又有所增加，使得农业的前景变得更加不明确。2006-08年间引起高粮价的原因和相关风险在2009年依然存在。实际能源价格仍高于趋势水平，而发展中国家收入增长的恢复可能再次给粮价造成上涨压力。生物燃料原料需求得以持续，这如果不是由基本经济因素引起的，就是由许多国家的消费规定、燃料混合要求、补贴和税收激励政策等因素共同引起的（《2008年粮食及农业状况》[FAO，2008b]对生物燃料及其与农业的关系进行了深入的阐述）。商品价格较2008年中期的峰值已大幅下降，但大部分仍处于或高于趋势水平。更为严重的是，虽然国际指示性价格已经下降，但许多国家的商品价格——尤其是食品零售价格——降速缓慢。尽管食品消费价格上涨已经停止，但食品零售价格并未随商品价格的下降而下降。此外，在许多国家实施的保护本国消费者免受高价影响的各种政策中，有一些政策抑制了可能出现的供应方反应，而且有很多政策迟迟未被取消。政策上仍然存在如何防止未来出现粮价危机的担忧。简而言之，全球农产品市场仍然存在巨大的不确定性。

除了从严重的经济衰退中恢复过来的时间和速度这一首要问题之外，另外一些问题，尤其是与农业和农产品市场相关问题，对于2009-2010年及之后全球农业和粮食安全的未来是至关重要的。全球和国内粮食市场将价格信号传递给生产者和消费者的效率如何？全球经济恢复性增长是否会带来新一轮的粮价飞涨？面对农产品价格的上涨，全球农业进行扩大生产的能力如何？保护本国消费者免受高粮价影响的政策在多大程度上扭曲了国际市场，从而使问题激化并阻碍有效的供给反应？

全球粮食安全趋势⁷

世界饥饿和营养不足的发生率受到接踵而来的两种危机的严重影响。粮农组织目前估计2008年世界营养不足

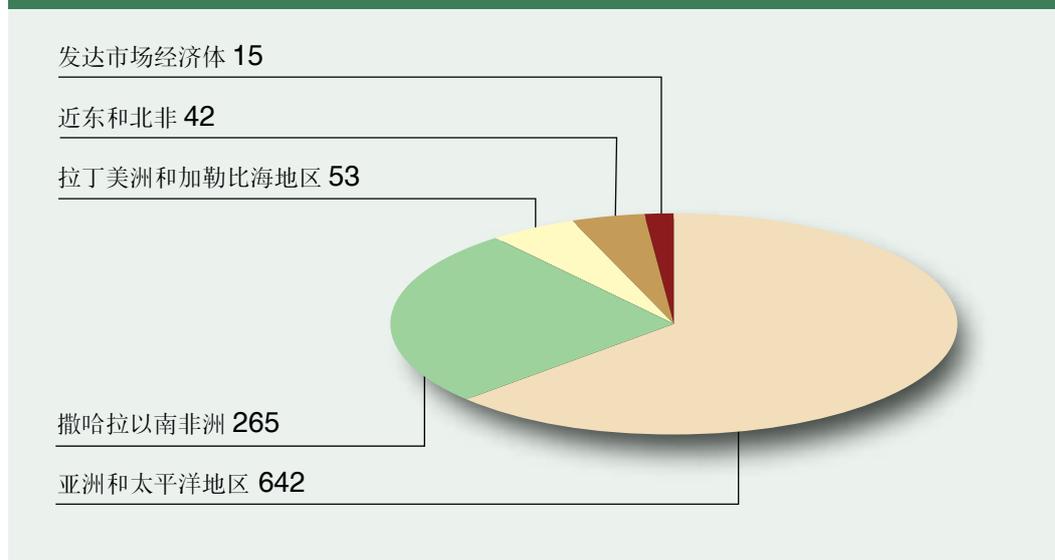
⁷ 粮农组织（2009c）对全球营养不足的趋势以及危机对全球粮食安全的影响进行了更为透彻的分析。

人数为9.15亿（FAO，2009c），这也是近30-40年来的最高估计值（尽管饥饿人口占全世界人口的比重仍远远低于1970年的水平）。粮农组织根据美国农业部经济研究局研究结果做出的预测表明，2009年世界营养不足人数增至10.2亿。图17显示了各区域营养不足人口的数量。

过去十年营养不足人数估计值的增长已经令人担忧，而如今该估计值又出现了激增。在上世纪70年代、80年代和90年代初，尽管人口增长迅速，但营养不足人口的数量却显著下降，当时发展中国家的营养不足人口比重从上世纪70年代的三分之一降至上世纪90年代的不足20%。然而，自上世纪90年代中期以来，尽管营养不足人口比重在2004-06年持续降至占发展中国家人口的16%和世界人口的13%，但营养不足人数却在增加。此外，最近的危机已导致营养不足人口的绝对数量和比重数十年来首次同时出现增长。

图 17

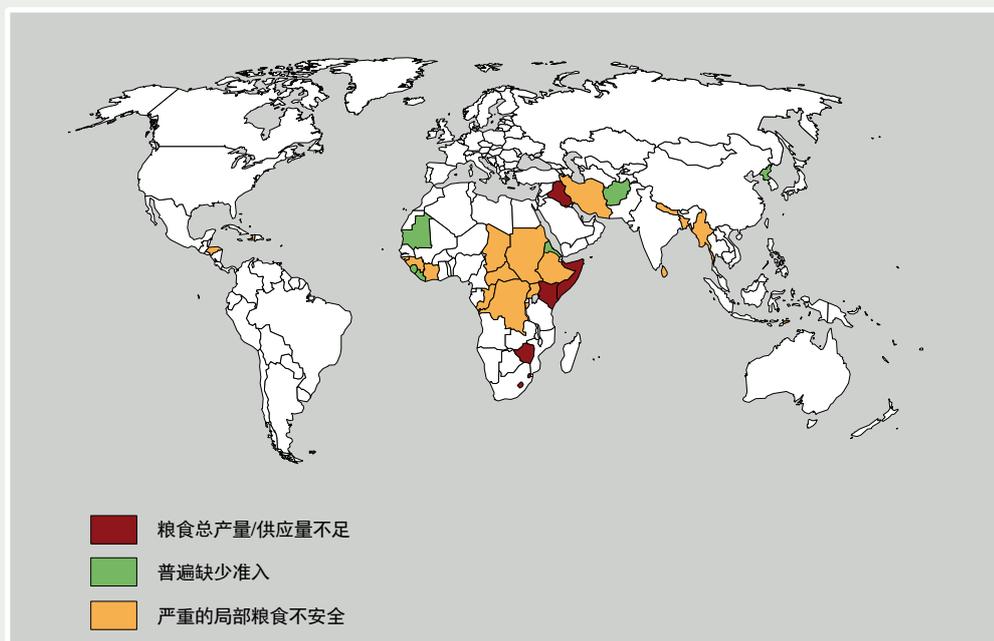
粮农组织对2009年营养不足人数的估计数，按区域计（百万人）



资料来源：粮农组织，2009c。

插文 19 粮食紧急情况

衡量脆弱性的指标之一是危机中需要外部援助的国家数量。截至2009年4月，有31个国家属于上述情况，其中包括20个非洲国家、9个亚洲和近东国家以及2个拉丁美洲和加勒比国家。预计这些国家缺少资源来应对所报告的粮食不安全关键问题。粮食危机几乎总是由多重因素共同引发。然而，出于规划应对的目的，有必要确定粮食危机的本质是否主要与粮食供给不足、对粮食的获取受到限制或严重的局部问题有关（见地图）。



资料来源：粮农组织，2009d。

这场危机正影响着大量人口。受高粮价危机影响最为严重的那些人口——农村无地者、女户主家庭和城市贫民（FAO，2008c）——正处于特别不稳定的状态。在很多情况下，他们的应对能力已经达到或非常接近极限。农村和城市地区都正在受到包括汇款在内的多种收入来源减少的影响。城市贫民受到的影响可能尤为严重，因为城市地区与国际市场的联系更为直接，可能更容易直接受到出口需求下降和外国直接投资减少

的影响。然而，农村地区也会受到可能出现的农业企业活动减少和农民工返乡的影响。

农产品价格走势 — 基本食品价格的高度不确定性

价格飞涨一段时间以后，国际食品价格已经回落（图18）。然而，国际粮食价格与历史价位相比仍居于高位；许多国家的国内消费价格回落较慢。价格

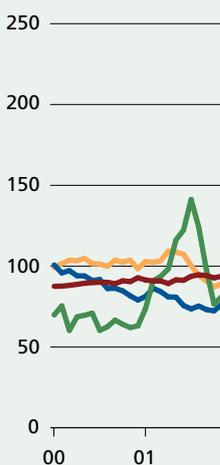
于本十年期初开始缓慢上涨，但在2006年末陡增。粮农组织关于在国际市场上交易的基本食品的粮价指数（2002-04年基数 = 100）在2008年6月达到214的历史峰值，相当于基准期水平的两倍以上，较2000年平均值高139%。从2008年6月至2009年第一季度末，该指数足足下降了35%，回落到2007年第一季度的水平。2009年5月，几种主要基本食品

（稻米和肉类除外）的国际价格再次激增之后，该指数达到152，较2008年6月的峰值低近30%。但该指数仍比基准值高152%，较2000年高近70%。

在价格飞涨期间，大部分农产品价格上扬，但是基本食品，尤其是谷物和植物油，涨价幅度最高，波动性最大，这种现实引起了特别的关注，因为这些食品既是发展中国家农村收入的主要来

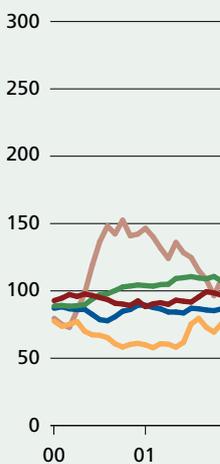
图 18
农产品价格指数

指数 (2002-04 = 100)



饮料 — 蓝色
基本粮食 — 红色
水果 — 绿色
原材料 — 橙色

指数 (2002-04 = 100)



糖 — 棕色
谷物 — 蓝色
油类 — 橙色
乳制品 — 绿色
肉类 — 红色

资料来源：粮农组织粮食价格指数；国际货币基金组织原材料和饮料指数（经修订）；粮农组织构建的水果指数。

源，又是贫困人口膳食的核心组成部分。其他农产品价格也出现了波动，但除了乳制品之外，波动幅度明显较小。在关键的2006-08年间，对一些发展中国家经济至关重要的原材料基本没有涨价。此外，按相对值计，原材料价格由于高度依赖易受收入影响的部门，所以在衰退期间受到的影响最大。其中一个例子就是用于生产汽车等耐用消费品中皮革制品的生皮，对这种产品的需求自全球衰退开始以来已经出现大幅下降。

食品价格下降的根本原因主要归结为在全球衰退和信贷有限的情况下，消费/进口需求不稳定，并且能源价格下跌导致对生物燃料的原料需求减少。然而，供应方指标对价格的下降也起到了重要的推动作用，尤其是考虑到2008年作物供应方的积极响应；另外供给方指标还对投入品价格的下降起到了重要的推动作用，尤其是促使运输成本下降。这些因素近期将如何演变并影响农产品市场的未来，仍然存在很大的不确定性。

发展中国家的国内粮食价格

尽管农产品的国际价格已出现回落，但在许多发展中国家和低收入缺粮国，尤其是在撒哈拉以南非洲，价格下降向国内市场的传导似乎不足或滞后。在许多情况中，2009年初的国内价格仍高于一年前水平，而且即使国内价格已经出现下降，降幅也低于国际市场价格的降幅（见第110页插文20）。这种价格传导不足表现出市场效率低下，还可能加剧国际市场的波动。

2008年，粮食零售价格的上涨成为发展中国家和发达国家共同关注的主要问题。证据显示，在2008年中期基本商品价格下跌之后，粮价暴涨明显渐止。

尽管如此，粮食零售价格在一些国家继续上涨，在另外一些国家仅小幅下降（图19）。零售价格的“黏性”是粮食市场的常见特征，而零售价格变化也反映出粮食产品加工和流通过程中其他生产要素正起着更为重要的作用。

因此，在经济危机导致收入大幅降低的同时，持续存在的高粮价继续限制众多低收入群体对食物的获取，而正是这些低收入群体将其大部分收入都用于购买食物。受影响最严重的是城市贫民和农村地区的粮食净购买者。

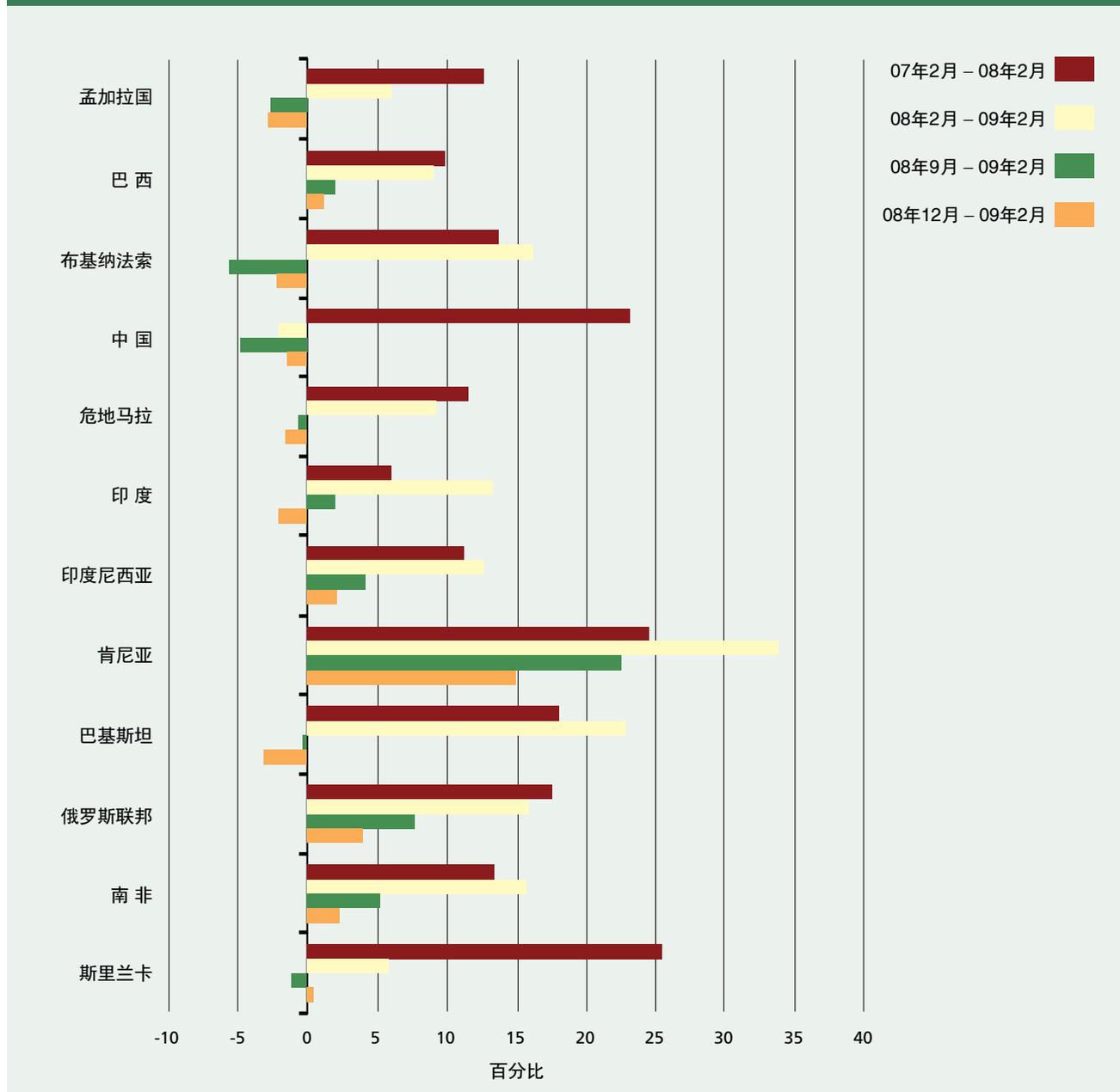
国际农产品价格中期前景

尽管食品价格已远远低于2008年6月的峰值，但与过去十年相比，2009年的食品价格仍处于高位。经济合作与发展组织（OECD）和粮农组织预测，中期食品价格将保持当前水平或上涨，因此实际价格水平将继续高于2007-08年价格激增之前的水平（OECD-FAO，2009）。经合发组织-粮农组织的预测还指出，全球衰退对这样的预期可能影响不大，尽管对收入较敏感的商品，诸如植物油、肉类和奶制品等，可能在经济形势进一步恶化的情况下受到较大影响。

从中期来看，实际农产品价格可能保持高位的前景主要取决于三个重要因素。首先，一些国家的生物燃料消费规定——在不考虑市场条件的情况下，其确定乙醇和生物柴油在燃料总消费量中的市场份额——以及各种补贴和税收激励政策，可能使生物燃料生产对农产品价格的影响持续存在。尽管原油价格预计低于2008年初的水平，但仍可能出现上述情况。由于能源市场比农产品市场规模大，因此能源价格将会拉动生物燃料及其农业原料的价格（FAO，

图 19

2007-2009年若干国家粮食消费价格通货膨胀率

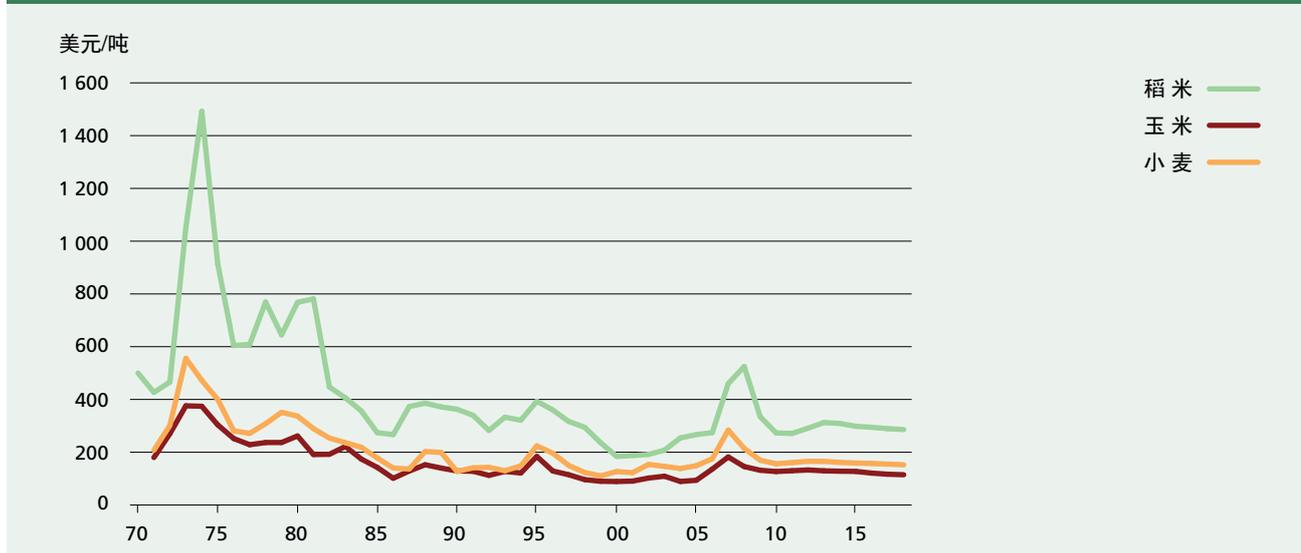


资料来源：经合发组织-粮农组织，2009。

2008b)。第二，尽管原油价格目前的水平短期内不会引起生物燃料产量的进一步提高，但以历史标准衡量，原油实际价格仍然较高。这就意味着化学品和肥料等投入品的价格以及运输成本将继续保持高位。最后，农业生产率增长缓

慢，这意味着在利润方面，产量增长需要更高的实际单位成本。作物实际价格走势分析显示，持续数十年的长期下降趋势可能到2000年已经结束，而且预测显示价格下行趋势不会在中期内重新出现（见图20）。

图 20
实际谷物价格



注：小麦，美湾2号硬红冬麦；玉米，美湾2号；碎米，B级，曼谷。以美国国内生产总值平减指数平减。

资料来源：经合发组织-粮农组织，2009，对2009-2018年预测。

农业产量

农业是如何应对2007-08年的价格危机的？在全球衰退以及更广阔背景下，农业会怎样应对？根据在粮农组织生产指数⁸和经合发组织-粮农组织（2009）的基础上得出的估计值，由于许多国家为应对价格在2007年上涨、甚至会在2008年进一步攀升而扩大了生产，2008年全球农业产量比2007年增长3.9%（图21）。而此前连续两年（2006年和2007年）的全球农业产量增长率均低于约2.2%的本十年期全球趋势增长率。

2008年农产品供应方反应在各区域间存在差异。大部分供应方反应源自独立国家联合体（CIS）内的欧洲国家和工业化国家。预计前者的增长率为13%，而这种高增长率主要是数年低增长之后作物的良好长势所带来的。工业化国家

数量上的增加最为显著，同时它们还主宰着出口市场。2008年，工业化国家增产近6%。

在发展中国家中，非洲的增长较为显著，达到4%，主要反映出2007年负增长之后的反弹。对发展中国家整体的估计值显示，产量几乎都没有超过趋势水平，拉丁美洲的增长低于趋势水平，亚洲的产量小幅下挫。事实上，许多发展中国家出现的价格传导不足和供应方面面临的限制，特别是许多国家的现代投入品供应与使用量有限、市场准入缺乏及基础设施薄弱，均削弱了供给方对加强激励措施所做出的反应。

虽然2008年全球农业确实有所增长，但增长相当有限，且主要集中在少数供应全球市场的传统谷物出口国。由于需求不旺，且发达国家很难重现2008年的出色绩效，2009年农业产量的增长前景似乎也有限，特别是在严重经济衰退的情况下。此外，欧盟（EU）取消农田休耕规定是促进产量增长的重要因

⁸ 粮农组织统计数据库农业净产量生产指数（FAO，2009b）。

插文 20

发展中国家国内粮食价格保持高位

作为粮农组织“应对粮价飞涨计划”(ISFP)的组成部分,粮农组织全球信息及预警系统(GIEWS)启用了“国家基本粮食价格—数据和分析工具”¹,以协助发展中国家对国内粮食价格趋势进行监测和分析。该数据库涵盖58个发展中国家消费的主要粮食²的约800项月度国内零售/批发价格序列及国际谷物出口价格。

对数据的初步分析(2009年4月)证实,尽管国际价格较2008年已大幅下降,但发展中国家的国内价格仍普遍处于很高的水平。玉米、高粱、小麦和稻米的国际出口价格与12个月前相比分别下降了31%、38%、39%和30%,与2008年的峰值相比下降的幅度为37%至53%。发展中国家国内谷物价格的情况与此形成了鲜明的对比。在数据库涵盖的国家当中,最新名义国内报价³高于12个月前的国家约占80%;

高于3个月前的国家占35-65%,具体取决于谷物的种类;在10-30%的国家中,全球信息及预警系统中截至2009年3月底的最新粮食价格创下历史新高。

撒哈拉以南非洲的情况更为严重。在数据库涵盖的所有国家中,国内稻米价格均远远高于12个月前,而在约89%的国家中,玉米、小米和高粱的价格均高于12个月前。在小麦及其制品方面,调查中有71%的国家出现了高于12个月前的价格。在约占三分之一的国家中(其中大部分位于非洲东部和南部),除小米以外的其他谷物最新价格均高于2008年的峰值。然而,其他区域的粮食价格也持续处于较高水平,尤其是亚洲的稻米价格和中南美洲的玉米及小麦价格。

¹ 参见www.fao.org/giews/pricetool

² 主要是谷物和谷物产品,但也包括豆类、木薯、马铃薯和一些动物产品。

³ 除少数情况外,最新报价指2009年1月至4月间的价格。

资料来源:粮农组织,2009d。

素。独联体和工业化国家的产量不会达到2008年水平。相比之下,如果许多发展中国家高粮价持续存在,那么这些国家的供应方反应也许会更为有力的。

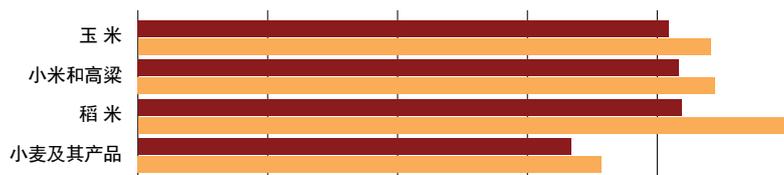
从中期看,经合发组织-粮农组织(2009)指出,未来十年农业产量增长不会达到前十年的水平,年均增长率将从1999-2008年的2.0%降至2009-2018年的1.7%。这意味着两个时期的人均增长率完全相同(0.6%)。

过去十年,工业化国家农业产量的增长是最为缓慢的,主要原因在于

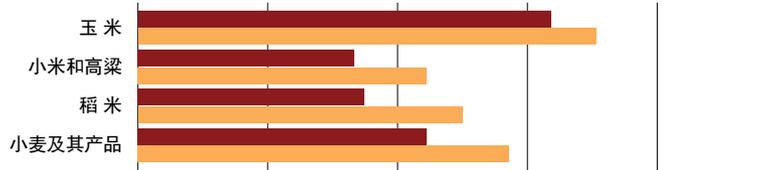
欧洲的产量停滞不前。事实上,2009年欧盟27国的农业产量预计将低于2000年水平。尽管美元的汇率下降有利于扩大出口需求,但美国的农业产量估计同期仅增长了约12%。此外,未来十年,工业化国家的农业产量增长预计将最为缓慢,而拉丁美洲、亚洲和独联体国家的生长将远快于工业化国家。到2018年,这些区域的农业产量预计将比2000年分别增长75%、53%和58%;而相比之下,工业化国家的增长率仅为12%。据估计,巴西的农业产量自2000年以来增长

数据库中最新报价高于特定时期或历史最高报价的发展中国家所占百分比

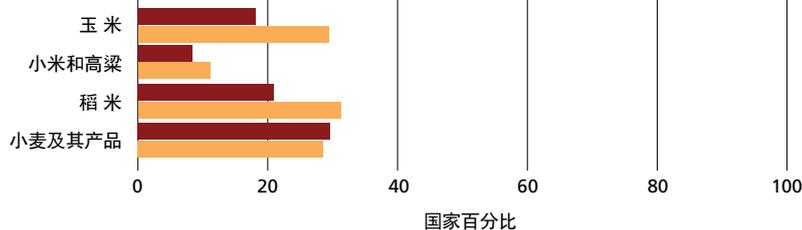
最新价格 > 12个月前



最新价格 > 3个月前



最新价格是历史最高价格



■ 所有国家

■ 撒哈拉以南非洲

率高达50%，未来十年还可能再次增长50%。

更长期的农业增长机遇似乎存在于工业化国家之外的区域（图22）。在这方面，鉴于对本国的长期粮食安全的关注，收入较高的发展中国家正在对这些潜在供应区域进行投资。这种投资可以为农业部门的发展带来潜力，也可以进一步改变对农业的长远定位。然而，在土地市场欠发达的背景下，为了使这种投资大规模增加并产生公平结果，则需大力改进框架，保护本国资源和当地

人口免受剥削（FAO、IIED和IFAD，2009）。

农产品贸易

从短期看，贸易量对经济状况和各区域、尤其是净出口区域的产量变化非常敏感。在编写本报告时（2009年6月），世界范围内关于2008年价格危机期间农产品贸易变化的信息极少。2009年和2010年的衰退对贸易可能造成的影响也不明确，同时也要考虑到进口商、尤其

插文 21

农产品价格回归高位？

2008年下半年，随着全球衰退的出现，农产品价格大幅下跌。在需求和供给对之前两年常创新高的农产品价格反应微弱的情况下，几乎所有初级产品的价格都急剧下降。如果世界经济重新以更加快速的步伐增长，并且石油价格回到2008年的水平，农产品价格是否会反弹？

经合发组织-粮农组织的Aglink-Cosimo模型被用来假设一种情形；在该情形中，所有国家的经济增长都恢复到2004-07年间的快速增长水平，世界石油价格回到100美元/桶。¹将该情形与《经合发组织-粮农组织2009-2018年农业展望》（OECD-FAO，2009）的基线预测进行比较，发达国家和发展中国家的经济增长率分别低约1%和2%，世界石油价格介于2012年的60美元/桶至2018年的70美元/桶之间。

模型模拟表明，在经济增长恢复和原油价格上涨的简单情形中，国际基本粮食价格相对于基线预测将上涨约20-25%。然而，国际基本粮食价格

不会恢复到2007-08年的水平。其中的例外是与原油价格更为密切相关的玉米价格（因为玉米是生产乙醇的重要原料）。然而，分析明确显示出目前农业部门对能源价格上涨高度敏感，而能源价格会对全球粮食经济的供应方产生影响，也日益对其需求方产生影响。

¹ 更准确地说，在该情形中，经济增长于2011年恢复，世界石油价格于2012年升至100美元/桶。按经合发组织-粮农组织（2009）记载，所有其他制约因素，诸如生产率、经济通货膨胀和汇率等，均保持不变。

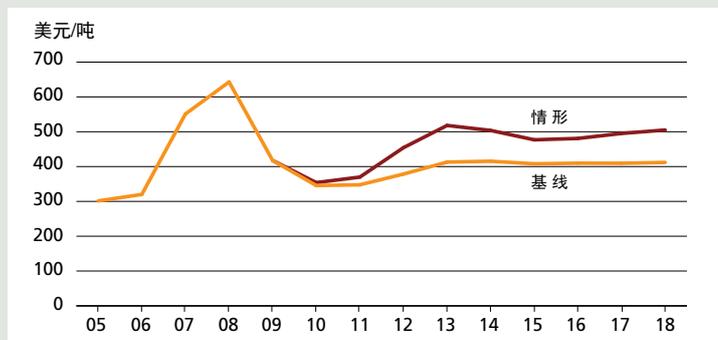
资料来源：粮农组织。

是发展中国家进口商的信贷可获得性是一个重要的限制因素。从中期看，依据经合发组织-粮农组织（2009）进行的预测表明，实际食品贸易额将继续缓慢增长（图23）。⁹

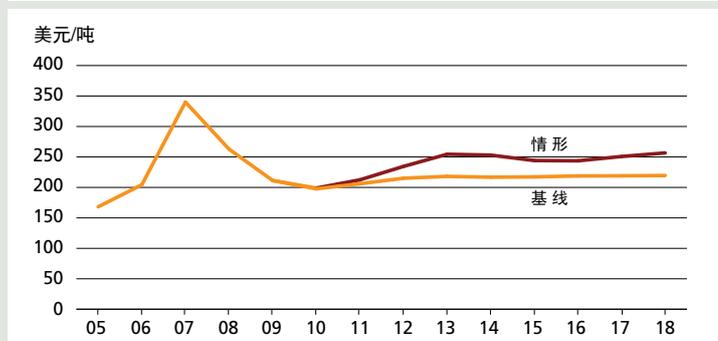
⁹ 实际粮食贸易额（如同农业净产量指数）是按1999-2001年基本食品的不变参考价格平均值进行估计的。由这些估计值得出的年度贸易量是近似值，因为这些估计值将农作物销售年度数据和其他商品自然年度数据结合起来。估计值被用于研究近期趋势，而不是年度贸易量情况。

食品贸易中期趋势显示出国际贸易格局在不断变化（图24）。由于农业产量增长较慢，且粮食需求停滞，近年来工业化国家的食品实际净出口处于停滞状态，这种情况预计在中期内不会发生变化。整体来看，工业国家将仍然是盈余供应方，向其他国家出口，而发展中国家将仍然是食品净购买方。

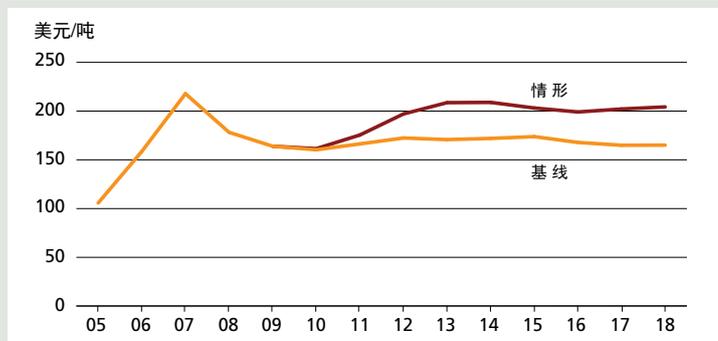
然而在发展中国家中，拉美国家、特别是阿根廷和巴西的净贸易量预计将继续大幅增长，而亚太和非洲区域的净



稻米价格



小麦价格



玉米价格

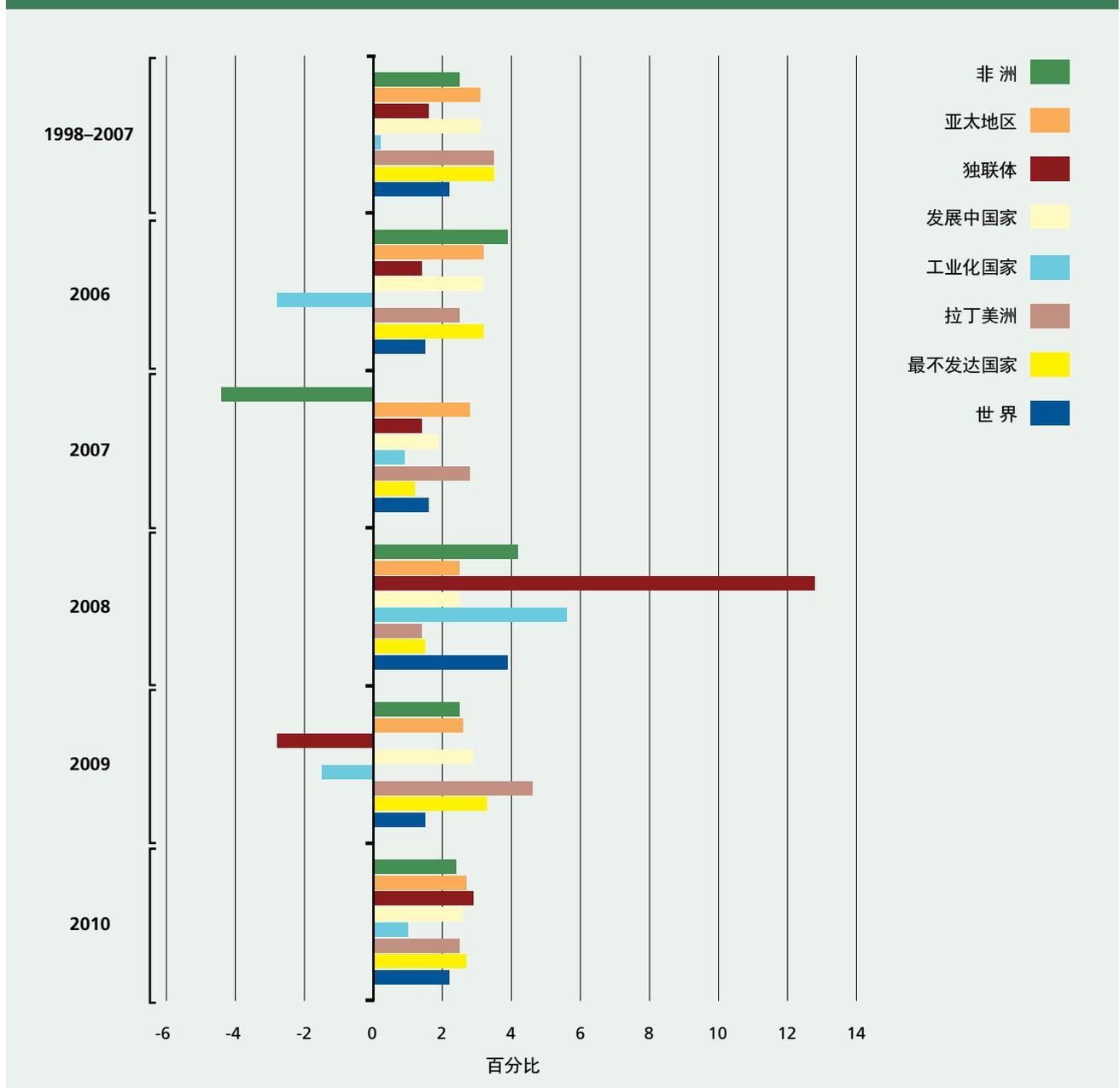
进口将进一步扩大。巴西的粮食净盈余自2000年以来增长了近四倍，预计未来十年将会再增长50%。独联体国家预计将成为粮食净供应国，在中期内将从净进口国转变为净出口国。需要特别关注的一个方面是最不发达国家（LDC）持续存在严重粮食短缺问题，尤其是非洲的最不发达国家；预计最不发达国家的粮食短缺在未来十年的实际增长将达到50%以上，这将进一步增加这些国家对外国供给的依赖性。

应对高粮价的政策及其对农产品市场的影响

面对2007年和2008年高位运行且不断攀升的世界粮食价格，许多国家采取了有针对性的政策措施来减少其对本国人口的影响（FAO, 2009e）。这些措施涉及不同的关键商品部门，可分为四个主要类别：贸易、生产、消费和储备方面的政策。这些政策措施大多实施的时间不长。然而，尽管国际价格已大幅回

图 21

各区域农业产量的增长率



资料来源：粮农组织统计数据库2007年净农业产量指数（FAO，2009b）。外推，基于经合发组织-粮农组织，2009。

落，一些2007年施行的政策在2009年仍未被取消。

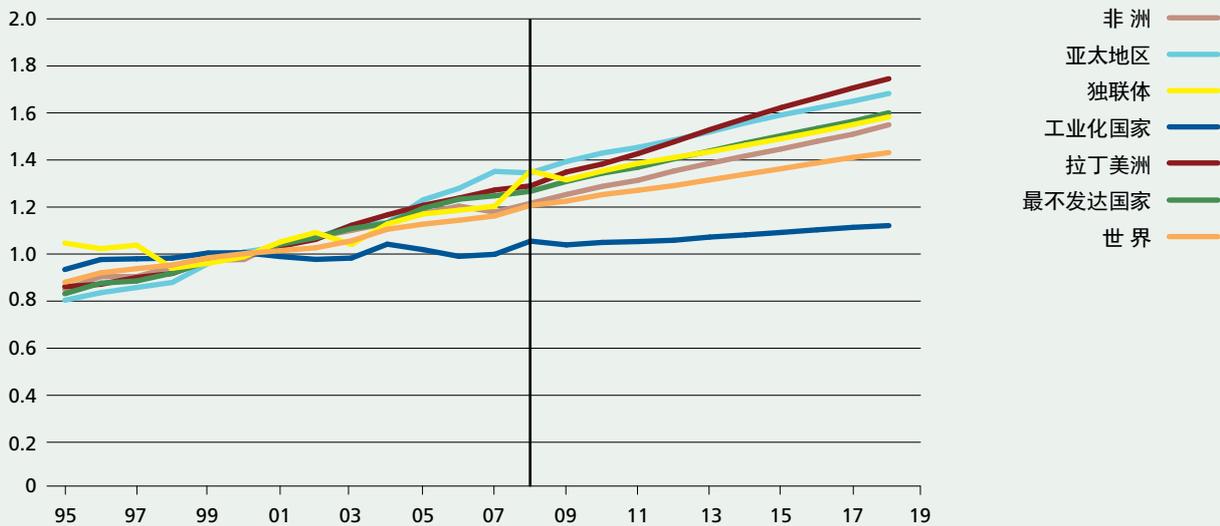
有一个重要的问题涉及这些应对政策对国际和国内市场产生的综合影响，以及不协调的政策行动是否可能通过引发更大的价格波动而致使国际市场不稳

定。这个问题之所以重要，至少有两个原因。首先，单个国家或国家组采取的行动可能会阻碍或削弱其他国家所采取行动的效果。其次，有些政策措施根本不能有效地解决关键问题——高粮价对贫困消费者的影响——甚至会产生反作用。

图 22

各区域农业产量的长期趋势

指数 (1998-2000 = 1.0)

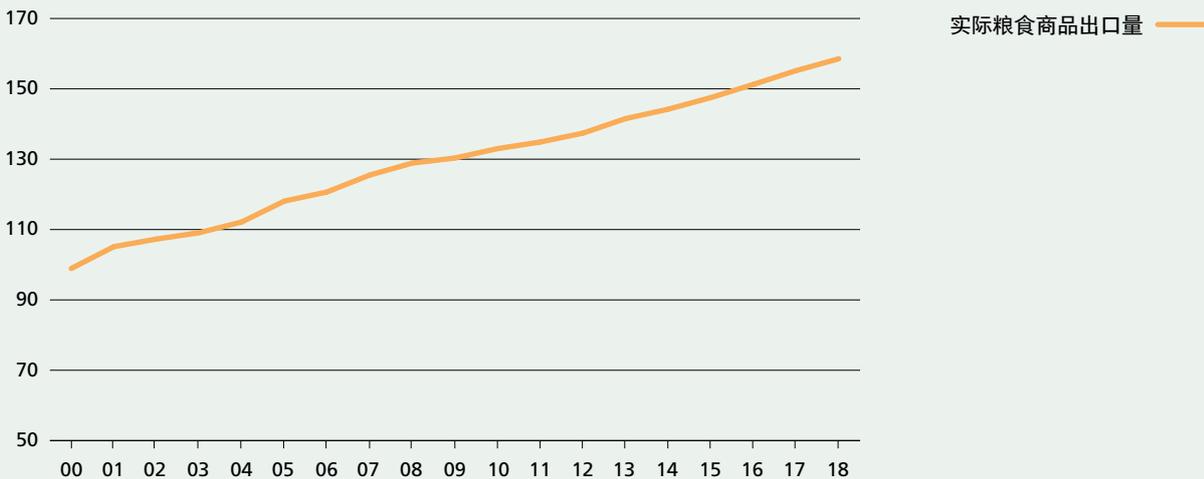


资料来源: 粮农组织统计数据库2007年净农业产量指数 (FAO, 2009b)。外推, 基于经合发组织-粮农组织, 2009。

图 23

全球实际粮食商品出口量的变化

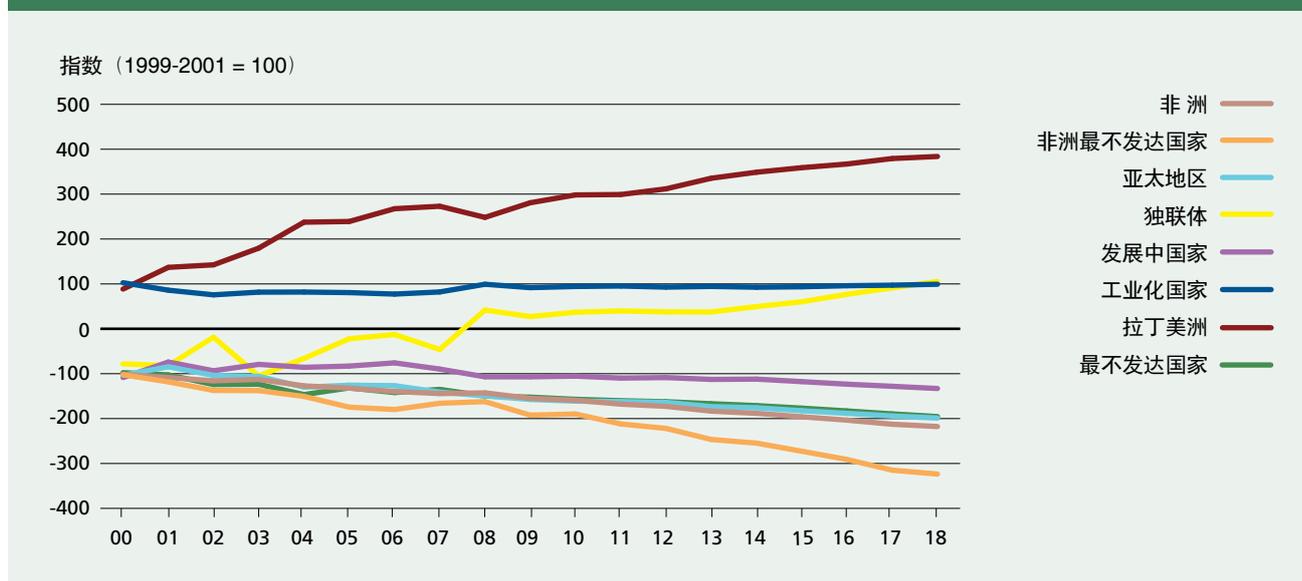
指数 (1999-2001 = 100)



注: 实际出口指数利用1999-2001年参考价格对各种商品的出口进行加权, 以美元不变价衡量出口变化。

资料来源: 经合发组织-粮农组织, 2009。

图 24
各区域实际粮食商品净贸易变化



注: 按区域计的实际净出口指数利用2000年参考价格对各种商品的净出口进行加权。

资料来源: 经合发组织-粮农组织, 2009。

本节审议多个国家采取的各种政策措施, 探讨它们不同的预期影响。本节通过对一些简单的情形进行分析来做出结论; 这些分析是依据经合发组织-粮农组织Aglink-Cosimo模型做出的, 其旨在评估这些措施对农产品市场影响的性质及程度。

与贸易相关的措施 出口措施

出口政策包括出口税及补贴、出口禁令和其他定量限制。这些政策通常为净出口国所采用, 以便增加国内市场的供给。这种税、禁令和配额具有高度扭曲性, 特别是在实施禁令的情况下 (因为这些禁令完全切断了国内与国际市场的联系)。这些政策往往能够压低国内消费价格, 具体取决于特定的政策及其对贸易的限制程度。但是, 这些政策降低了收益, 由此也削弱了高价格对生产者的激励作用, 从而限制了他们的长期供应反应。此外, 由于紧缩出口,

这些政策往往会抬高国际市场价格。另一方面, 出口税可能会提高政府的财政能力, 有助于政府实施有针对性的社会计划或安全网。

世界第三大稻米出口国印度禁止了非巴斯马蒂稻米的出口, 并对巴斯马蒂稻米的出口进行限制, 从而使全球出口供给量明显下降。此外, 印度还禁止了玉米的出口。中国取消了对小麦、稻米、玉米和大豆出口增值税的退税政策, 并对一系列的谷物和产品征收出口税。在2007年12月20日之前, 这些农产品的出口可获得其在出口口岸申报价格13%的退税。孟加拉国、柬埔寨、埃及、印度尼西亚和越南禁止了稻米出口, 而印度、巴基斯坦、塞尔维亚和乌克兰则禁止了小麦的出口。哈萨克斯坦和俄罗斯联邦提高了小麦的出口税, 俄罗斯联邦另外还对大麦征收30%的出口税。同样, 马来西亚对棕榈油征收出口税, 而阿根廷提高了对小麦、玉米、大豆及大豆制品的出口税。

进口措施

最常用的政策措施之一，即净进口国家常常采用的政策措施，就是取消或者减少食品的进口关税和其他税。像出口政策一样，这些政策也会起到降低消费和生产价格的作用。然而，由于价格降低的程度受到现有关税或其他税额大小的限制，因此价格降低的幅度没有像在出口禁令和出口税作用下那样显著。政府收入会因这类措施而减少。在食品方面，相对于收入而言减税是件好事，因为较贫困的人会将收入中更多的比重用于购买食物。但是，减税在针对性方面没有专门的安全网计划那样有效。

一些国家（和欧盟）降低或取消了食品关税或其他税，其中包括孟加拉国、埃及、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、马里、墨西哥、摩洛哥、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、塞内加尔和土耳其。在某些情况下，这些关税削减的幅度非常大。尼日利亚将稻米进口关税从100%削减至2.7%；土耳其将小麦进口税从130%降至8%，将大麦进口税从100%降至零；印度也取消了小麦面粉36%的进口关税。

一些国家暂停或降低了食品的国内税率。巴西降低了小麦、小麦面粉和面包的征税率。同样，一些国家降低了某些食品的增值税，如刚果的一系列基本进口食品和其他商品，马达加斯加的稻米，肯尼亚的稻米和面包，以及埃塞俄比亚的粮食和面粉。

生产政策

为了鼓励扩大生产，采用了多种形式的生产者支持措施，包括投入品补贴、产出价格支持以及放宽农田休耕规定等。其中一些措施代价高昂，并在开放市场的情况下对国内消费价格的影响有限；但如果与国际市场的联系不紧

密，那么这些措施对国内消费价格的影响将较为显著。如果监管不力，投入品补贴可能也会导致投入品价格随着投入品需求的增加而上涨，从而使投入品供应商比农产品生产者受益更多。放宽休耕规定对于提高产量是最为有效的办法，并可能有效地降低封闭市场环境下的国内价格；但是，放宽休耕规定也许会抑制生产方面对于高价格做出反应。就主要出口方而言，诸如欧盟，这种措施也可能对国际价格产生强烈的抑制效果。

提高投入品补贴的国家包括孟加拉国、中国、多米尼加共和国、印度尼西亚和马达加斯加。在某些情况下，还会同时实施改善资金和信贷获取的措施，以及一些边境措施，诸如降低投入品进口税，提高其出口关税等。中国不仅提高了稻米和小麦的最低限价，2008年还加大了非价格性政府支持，包括向农民提供直接补贴、良种补贴、农机补贴以及农用燃料和肥料补贴（Fang, 2009）。2008年，中国的补贴总额达1029亿元人民币（148亿美元），比上年翻了一番。中国政府在2008年多次对化肥征收出口税，以控制出口和满足国内农民的需求。印度提高了对普通稻米的最低支持，2006/07年度至2008/09年度之间的增幅高达37%（从6200卢比/吨到8500卢比/吨）（Gulati和Dutta, 2009）。为了提高产量，印度尼西亚实施了一项稻米集约化生产计划，参与方包括国家后勤署（Bulog）、私营公司、银行和农民团体。印度尼西亚的肥料补贴也增长了240%。欧盟取消了2008/09年度5%的农田强制休耕的规定，此项举措是促使2008年欧盟谷物产量大幅增长的重要因素。

由于对国际市场作为粮食供给来源的可靠性有所担忧，许多国家重新开始关注粮食自给问题，并将其作为实现国家粮食安全的手段。世界上许多粮食净

进口国目前正在调整其农业发展战略，将扩大生产作为优先重点，以便降低对粮食进口的依赖性。菲律宾决定扩大粮食生产，争取到2010年实现主要粮食自给。亚美尼亚宣布将通过扩大农田和灌溉提供补贴的做法，力争到2009/10年度实现小麦自给。哈萨克斯坦政府计划向农业部门投入300万美元，帮助农民应对全球信贷危机的影响。马来西亚划拨12.9亿美元用于扩大稻米生产，同时还提高了稻米的政府最低限价。

消费政策

支持消费者和脆弱人群的政策包括：

- 直接消费补贴；
- 减税；
- 发放公共储备；
- 价格补贴；
- 公共部门加薪；
- 社会安全网计划。

有针对性的转移计划远比减税和价格补贴更能够有效地造福于穷人。此类粮食援助的例子包括直接粮食援助、食品券和学校供膳等。

孟加拉国、柬埔寨、埃塞俄比亚、海地、印度、利比里亚、马达加斯加和秘鲁等国家实施了针对个人的以工代赈计划，而阿富汗、安哥拉、孟加拉国和柬埔寨等国家发放了紧急粮食援助。巴西、布基纳法索、佛得角、中国、洪都拉斯、肯尼亚、墨西哥和莫桑比克等国家实施了学校供膳计划。多米尼加共和国、埃及、埃塞俄比亚、印度尼西亚、约旦、黎巴嫩、蒙古、摩洛哥、菲律宾和沙特阿拉伯等国家将粮食以补贴价出售给特定群体。

储备政策

建立和发放公共储备来稳定国内粮食价格，已经成为抑制粮价上涨问题

的常用措施。增加和持有储备会导致粮价走高，而将储备投放到市场上则会产生相反的效果。在封闭的国内市场背景下，储备政策会让国内价格稳定或不稳定，取决于买卖行为。在全球层面，由于国家干预计划或者公司或个体生产者对高粮价进行投机，储备需求将增加，这可能致使价格走高。但是，从长期看，储备水平提高与国际价格走低有关。

孟加拉国、喀麦隆、中国、埃塞俄比亚、印度、印度尼西亚、巴基斯坦和塞内加尔等国家，均投放了公共储备中的粮食来抑制价格上涨，并就主要粮食实施了有针对性和无针对性的补贴。然而，一些国家为了稳定本国市场，通过从国际市场采购粮食来增加储备，从而推动了国际价格走高。中国的国家粮食储备系统增加了临时粮食储备。印度食品公司在2008年对稻米和小麦进行了创纪录的采购，从而使其能够将充足的储备投放到国内市场以稳定价格。印度的小麦和稻米储备预计到2009年7月将达到4000-4500万吨（标准量为2600万吨）。菲律宾是世界最大稻米进口国，该国政府2008年稻米进口增至240万吨（上一年为210万吨），以确保到2008年底该国拥有至少30天的储备。沙特阿拉伯是近东主要稻米进口国之一，该国政府曾建议稻米进口国考虑在2008年将粮食储备提高50%，以满足国内6-8个月的消费需求。

应对政策对全球市场的影响

要衡量高粮价的各种应对政策带来的影响是非常困难的。而更困难的是将这些影响与造成2007-08年市场形势多变的其他因素区分开来，因为这些政策正是在这样的市场情况下实施的。不过，通过分析可以学习到重要的经验。在研究一些所实施的较为重要的高商品价格

应对政策措施时，运用的是经合发组织-粮农组织国际商品市场Aglink-Cosimo模型。政策分析通过对照基准情形进行，然后将关键政策纳入其中。这样，该分析便对两种情形进行对比：其中一种情形包含这些关键政策，另一种则未包括。¹⁰

将所分析的政策措施按照其开始实施的时间纳入到分析模型之中，从2007/08销售年度开始，持续到这些政策措施被取消为止。就目前仍在实施的政策的情况而言，它们从整个基准期直到2012年均被保留在建模框架之中。¹¹分析工作主要针对全球稻米和小麦市场，因为这两个市场受到政策的影响最大。从这些总体预测情形看，对各国的估计影响具有很大的差异。¹²

图25显示了全球稻米和小麦市场在各情形中受到的影响，这些影响说明了一些重要问题。与稻米的全球产量和消费水平相比，稻米市场规模相对较小，但它显然受到了高粮价应对政策的影响，出现了明显不稳定状况，2007年和2008年稻米市场的国际价格远远高于基准情形中的国际价格。在稻米方面，最具扭曲性的政策是2007年和2008年实施的边境政策。单单在边境政策的作用下，2007年和2008年国际稻米价格估计均比上年增长了12%。倘若政策贯穿整个这两个销售年度的话，所测算的影响可能还要高得多。据估计，储备政策促使全球稻米储备量在这两年中提高了约30-35%，并使2007年和2008年销售

年度的国际稻米价格分别上涨了5%和3%。稻米市场方面的生产政策措施相对较少，估计在情形期的最初几年内，生产政策措施没有给国际价格带来任何影响。此外，消费促进措施对市场价格的影響甚微。总的说来，所分析的这些政策估计对2007-09年全球稻米产量的提高起到了推动作用，但也导致2007年全球稻米消费量下降。

估计小麦市场国际价格受到的影响与稻米市场相比较小。除了初始阶段边境措施使价格上涨4-5%外，对市场造成最大影响的是生产政策，其实际上造成价格降幅达6%（2009年），并引发小麦消费量和产量的增长。在小麦方面，估计边境措施的重要性与稻米方面相比较小，不仅是因为此类政策在小麦方面的使用率与稻米方面相比较低，而且还因为国际小麦市场的规模远小于国际稻米市场的规模。

总之，分析结果显示，通过实施相关政策措施，小麦产量和消费量均有所增加，而全球参考价格下降。然而，分析结果也表明，这些政策措施造成了稻米市场的波动，但对消费水平未产生显著的长期影响。需要指出的是，分析过程中没有考虑欧盟取消强制性农田休耕规定这一因素。如果将其考虑在内，估计这类政策措施对作物生产和消费的积极影响可能更加显著，尤其是在欧洲的小麦和其他主要农作物方面。

结论

两种严重危机接踵而至——全球粮食危机和随后的金融危机及经济衰退——给世界粮食安全带来了数十年来最沉重的打击。这两种危机导致世界上长期处于饥饿和营养不足状态的人口数量激增，并且扭转了此前无法获得充足食物以享

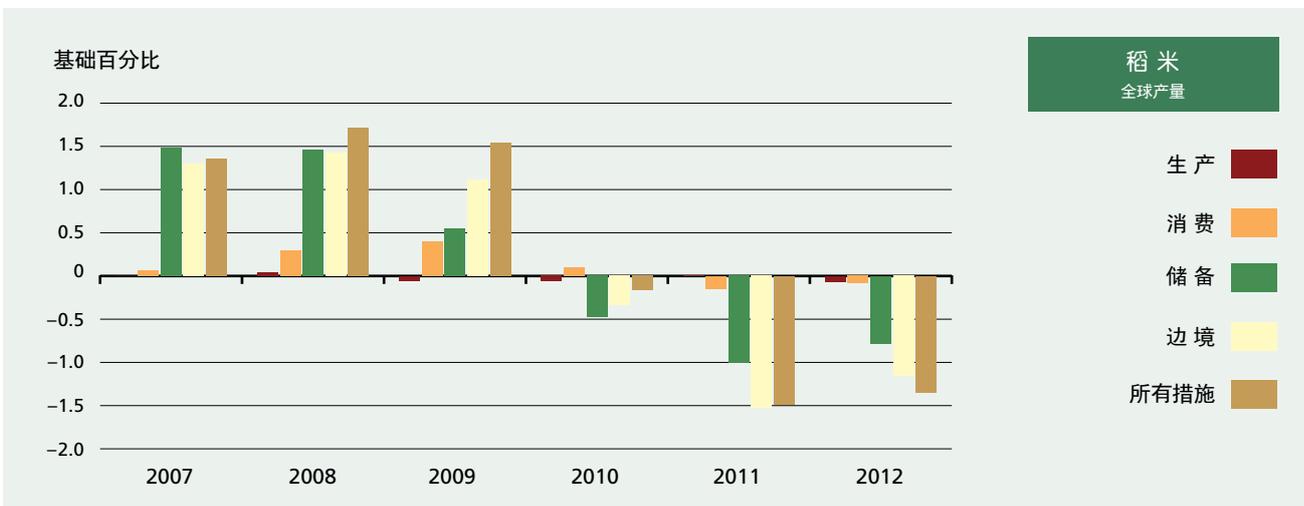
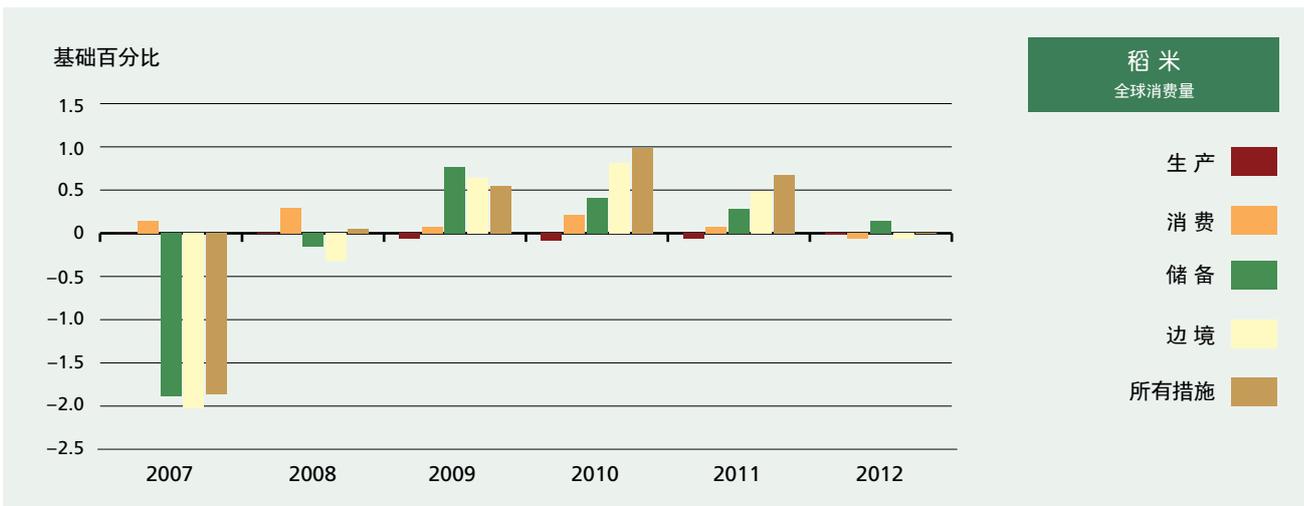
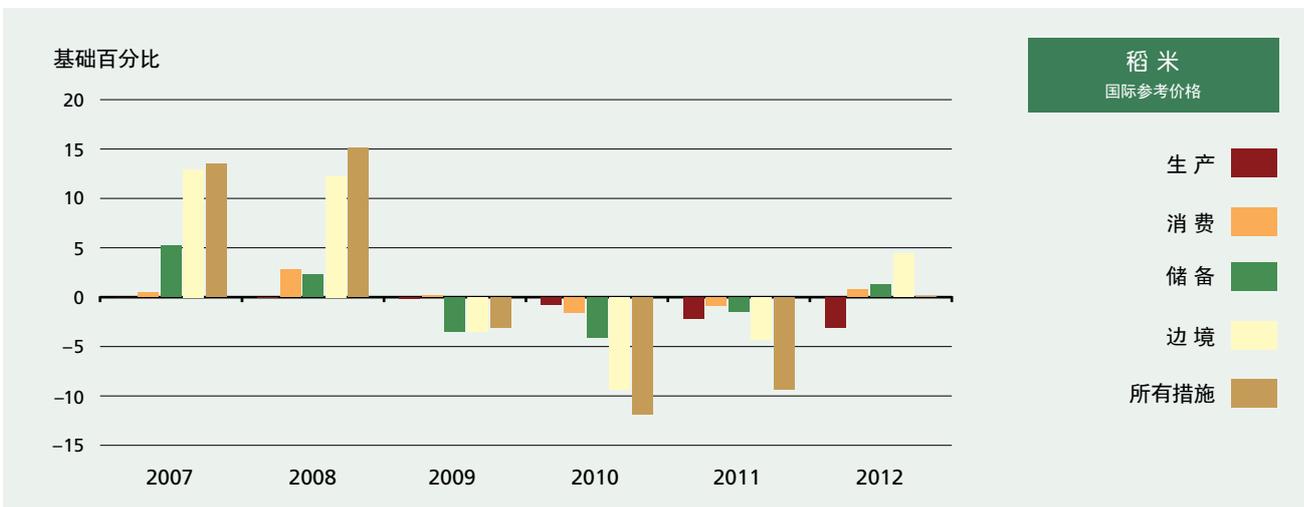
¹⁰ 模型的模拟以粮农组织（2009f）当中包含的信息为基础，但所涵盖的政策主要侧重于那些适应建模环境、预计会产生可衡量市场影响的政策。

¹¹ 经合发组织-粮农组织Aglink-Cosimo模型为年度模型。将两年或更长时间内实施的政策的影响按比例纳入不同销售年份。然而，就仅在短期内实施的政策的情况而言，该程序可能会将这些政策划归两年期，从而造成对其短期影响程度估计不足。

¹² 即将发表的一项报告将评估对其他商品部门的影响并对该分析做进一步探讨。

图 25

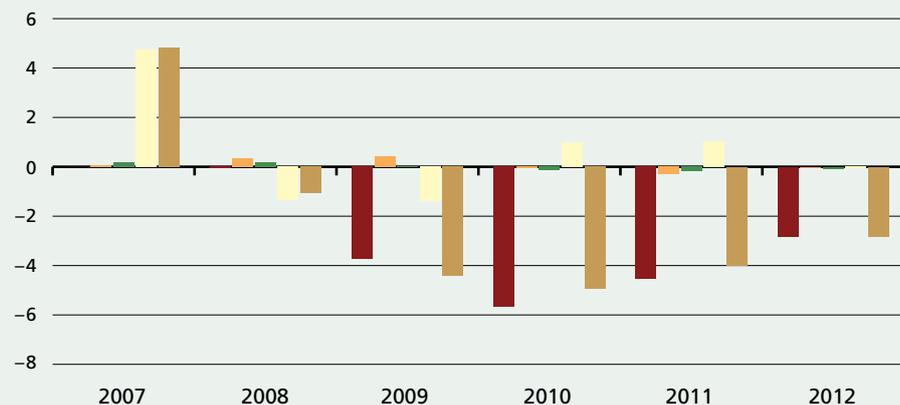
生产、消费、储备和边境措施对稻米和小麦市场的估计影响



(待续)

图 25 (续)
生产、消费、储备和边境措施对稻米和小麦市场的估计影响

基础百分比



小麦

国际参考价格

生产

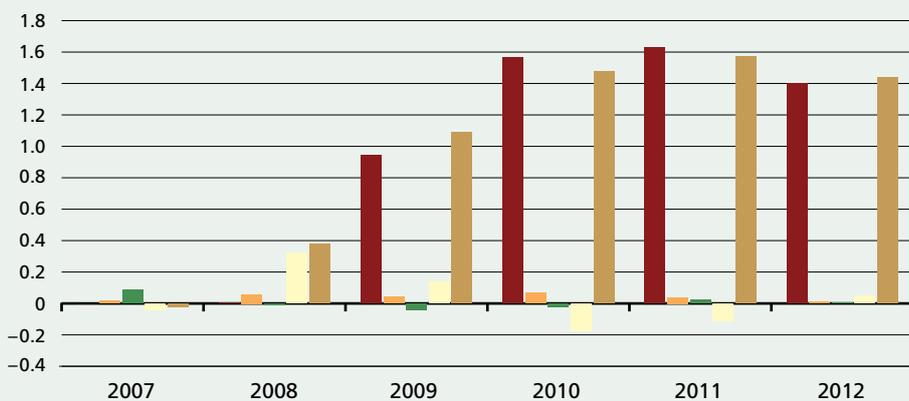
消费

储备

边境

所有措施

基础百分比



小麦

全球消费量

生产

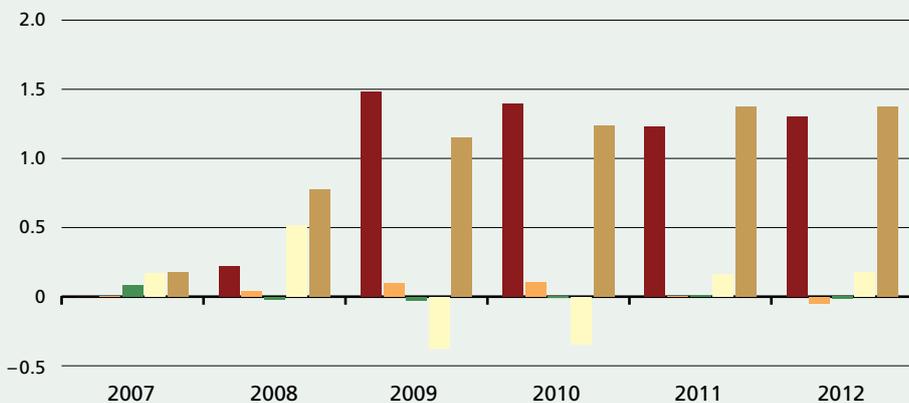
消费

储备

边境

所有措施

基础百分比



小麦

全球产量

生产

消费

储备

边境

所有措施

资料来源：粮农组织。

受健康积极生活的人口数量在世界总人口中的比重不断下降的趋势。

金融危机 — 和随后的经济下滑 — 的根源与农业部门和发展中国家并不相关，但世界上最贫困的人群却在承受着这场危机造成的最破坏性影响。尽管全球经济从衰退到恢复，无论速度多快，都将取决于粮食及农业领域之外的因素，但是考虑到衰退造成的影响，必须立即采取有效措施保护穷人和粮食安全的人们，因为他们在这场危机中受到的影响最为严重。

除了自危机中 — 但愿是迅速的 — 恢复的问题，还有很多与全球粮食及农业相关的问题；这些问题在本报告中均都得到了强调，也令人担忧。尽管全球粮价在2008年达到峰值后已开始回落，况且最近又面临着经济衰退，但粮价与近来的历史水平相比仍然偏高，而且预计至少在中期内还会居高不下。同时，多种当前的潜在因素可能使粮价回到更高的水平。发展中国家重新出现收入增长将促使农产品需求恢复增长。能源实际价格的上涨可能通过投入品和运输成本以及用作生物燃料生产原料的农产品的需求而增长，对农业粮食生产造成影响。一些国家实行了消费规定和其他针对生物燃料生产及消费的激励措施，这些本身就会加大农产品价格上涨的压力。除此之外，还存在对农业生产率增长减弱的担忧，而2006-08年粮食危机的经验显示，一些以保护国民为宗旨的应对政策可能激化了国际层面的问题，并造成市场的不稳定性。

本报告分析了收入增长和能源价格恢复上涨可能引发的结果。分析证明，上述情况将会产生重大影响，农产品价格可能被提升到更高的水平。本报告还分析了高价格的应对政策对农业

生产和农产品市场的影响，并得出结论，认为其中很多政策都造成了不稳定性。同样，《2008年粮食及农业状况》（FAO, 2008b）还分析了生物燃料需求增长对农产品市场的影响，以及不同情形对农业生产率增长的影响。

鉴于当前的严峻形势和未来面临的风险及不确定因素，至少需要在四个方面开展行动。必须通过适当的安全网和社会计划保护穷人和粮食安全的人们，以便应对危机的近期影响。需要逐步增加农业投资以实现双重目标：促进生产率的持续提高以增加供给；发掘农业潜力促进最不发达国家的经济发展和扶贫工作。在这方面，高价格对于农业生产者来说也是一种机遇，意味着对农业部门进行投资，无论是在公共部门还是私营部门，都会获得较高的回报。事实上，饥饿人口在粮食和经济危机暴发之前就开始增加，这说明只依靠技术手段是不能解决问题的。为了摆脱饥饿，粮食安全的人们需要掌握资源，获得机会，并在食物权原则的基础上改善地方、国家和国际各层面的治理。最后，必须加强国际贸易体系，防止保护国民的措施引起国际市场的波动，以及对其他国家造成负面影响。

在国际层面上，这些宏观的行动领域目前正在得到广泛的认可和支持。如要指出当前这场严峻危机的一个积极方面，那么应当是这场危机促使农业、农业发展和全球粮食安全重新得到关注。目前有更多的场合和更加重要的论坛都在关注此事。这将促使所有层面更加坚定地行动起来，促进农业成为发展和扶贫的动力，而且采取更加果断的行动，消除全世界的饥饿和粮食安全。