



叙利亚哈塞卡米什利附近的麦垛。

确保 粮食安全

Maros Ivanic 和 Will Martin

从2007年底到2008年初，主要农产品价格飙升，尽管近期有所下降，仍远远高于过去20年的平均水平。许多分析师认为，用粮食生产生物燃料所产生的新的需求等因素将维持高粮价。这对穷人或者贫困边缘的人是坏消息，他们把收入的很大份额用在主要食品上。我们的估计表明，在2005年至2008年第一季度，贫困人口的增加超过1亿，即使穷人总体状况有所改善，他们仍是粮食净卖方 (Ivanic和Martin, 2008)。

一些分家师与官员认为，高粮价与一些穷国的粮食短缺，至少部分根源于全球农产品贸易的自由化，这种自由化鼓励各国用国内生产的基本食品取代高附加值出口作物。为提高粮食安全，以

确保人民有饭可吃，政府是否应通过贸易政策和其他政策，鼓励国内主要粮食的生产和提高自给率？

诺贝尔奖得主阿玛蒂亚认为，粮食安全和自给自足不尽相同。粮食安全不是由粮食在哪儿生产确定的，而是由人们是否能够获得粮食确定的 (森, 1981)。他对20世纪发生的重大饥荒的研究发现，即使在一个有充足食物的国家也可能出现严重的粮食不安全。他同时注意到，当价格将要上升时，当局可以通过食品的进口来加强粮食安全。

粮食安全受到国内和全球贸易政策的影响。贸易政策不过是影响穷人获取食物的途径的一种措施。在全球试图恢复贸易谈判以降低全球贸易壁垒时，让

**其他措施必须
与贸易政策配
套，以确保每
个人都可以得
到食物**

我们看看发展中国家短期和长期的粮食安全及其与贸易政策的联系。

短期粮食安全

即使粮食购买能力上暂时的问题也可能会严重威胁穷人。食品价格上涨时，穷人几乎没有什么不是用于食品的机动开支可供削减，他们往往缺少储蓄或者不能获得贷款来渡过危机。为了对付短期粮食购买能力问题，各国政府一般采用三大办法：提供社会安全网，进行干预降低粮食价格，保持储备以确保粮食供应。

“长期粮食安全可持续的改善，在很大程度上取决于使穷人实际收入可持续增加的能力。”

社会安全网的办法是，比如向穷人提供紧急粮食援助或粮食划拨，原则上是针对那些最需要帮助的人。因此，与导致使所有人承受的价格都降低的政策相比，安全网有较少的副作用。此外，安全网可以解决来自粮价的问题。相比之下，在处理很多粮食安全的问题上，降低食品价格往往是无效的，比如处理因干旱而引起的农业产出减少的问题。

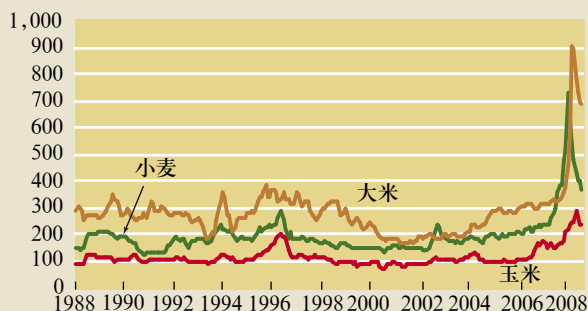
采取政策措施降低国内粮食价格在行政上容易执行，比如征收出口税或削减进口关税。在2007年底和2008年初（见图1）世界主要农产品价格飙升时，约45%的发展中国家降低了关税和/或粮食的消费税，而将近30%的发展中国家通过征收出口税或采取其他方式限制粮食出口（Wodon和Zaman，2008年）。但是，这些方法并没有达到预期效果。例如，出口限制降低了国内大米价格，也导致产量下降和大米短缺时需求的增加，这会伤害出售大米的贫困农民，而给收入远远高于贫困线的消费者带来好处。

使国内粮食市场与世界市场价格的变化相隔绝的政策往往会给涨价火上浇油，与它们平息火灾的初衷背道而驰。主要出口国在2007年底和2008年初实行出口限制，导致世界粮食价格在此期间急剧增加。取消或放宽这些限制可以帮助减少世界市场粮食价格的压力。例如，乌克兰宣布，在2008年4月将放宽出口限

图1

停在此处？

主要粮食的价格在2007年底和2008年初飙升。
(美元/吨)



资料来源：世界银行，商品价格数据。

制，小麦价格立即下跌了18%（Chauffour，2008）。

公共储备可以用来应付短期粮食安全所面临的困境，但是代价高昂，并且涉及到困难的管理问题。目前，必要的粮食储备数量和可以随时调配的粮食数量普遍存在不确定性。此外，就像2008年的情况一样，如果在粮食价格高时建立和增加储备，这时的储备管理政策就不稳定。最重要的是，放在粮仓里的粮食储备本身不足以确保粮食安全。不管是否使用公共储备，粮食安全的关键是确保穷人能够得到粮食。

长期粮食安全

长期粮食安全可持续的改善，在很大程度上取决于使穷人实际收入可持续增加的能力。提高穷人资产的生产能力的发展政策，对实现收入可持续增加至关重要。广基的贸易自由化通过确保资金投放于正确的生产活动和通过技术变革，能帮助穷人提高生产力和收入。但是，贸易自由化必须与发展政策齐头并进，要从提供适当的法律框架入手，通过投资于研究和开发、公共卫生、基础设施、教育以及帮助贫困家庭从冲击中恢复过来的基本安全网等公共物品来操作。对农村研发的投资不仅具有特别高的回报率，也有提高农民收益，降低消费物价的潜力。

除了实施降低出口税或进口补贴的国家外，个别国家实行的贸易自由化本指望用来降低国内物价。全球贸易自由化的影响更为复杂。单个国家会受到多大影响取决于对各种相互抵消的因素的平衡，即全球物价的上涨和一国贸易壁垒的减少。

从历史上看，发展中国家通过对农业部门征税而让城市各部门获益，为了保持物价的低水平而征收的

出口税比进口税更重。但是，根据世界银行最近的研究成果，在过去50年来，这一模式已经发生转变。在20世纪50年代，与国内产品形成竞争的进口很少得到补贴，但现在平均保护率接近30%。另一方面，已过去对农产品出口征收重税变为按接近全球价格销售农产品（Anderson，即将出版）。这一发现引起了严重的问题，即发展中国家关于主要粮食贸易自由化的呼吁已经导致目前的很多粮食安全问题——对这些商品的保护一直在增加而不是减少。

“发展中国家农业贸易改革能够通过减少针对穷人的食物成本，从而提高他们的粮食可获得性，因而增加他们的粮食安全水平。”

全球贸易改革福兮？祸兮？

全球贸易改革预计将使世界粮食价格提高，较高的主要粮食价格会增加穷国的贫困，全球贸易改革有可能降低发展中国家贫困人口的粮食安全水平。全球范围的关税削减刺激着全球对主要粮食市场的需求进而刺激着价格上涨。大多数研究估计，相对于最近几年看到的大多数主要粮食2%—7%价格变化，全球农业贸易改革将非常有限地抬高世界粮食价格（Anderson、Martin 和van der Mensbrugge，2006

年）。发展中国家的一个关键的问题是，它们自己关税削减对于降价的效应是否超过较高的世界粮价对于涨价的效应。

运用Hertel等人（2008）的全球贸易分析模型，我们发现全面自由化的国家的进口价格下跌效应超过较高的世界粮价的效应，这导致发展中国家食品价格整体下降1个百分点（见图2）。Hertel与他的同事对15国的研究发现，WTO所倡导的农产品自由化使得14个国家减少贫穷。这是上述发现背后的关键原因。

几个难题

发展中国家农业贸易改革能够通过减少穷人食物成本，提高他们的粮食可获得性，从而提高他们的粮食安全水平。全球自由化的影响更加复杂了，因为它导致全球物价的上涨，这是对全球进口需求增加和取消出口补贴的反映。我们的分析表明，平均而言，全球贸易改革将略微降低穷国的主要粮食价格，从而有助于小幅度减少全球贫困。

对实现粮食安全而言，实现和维护一个开放贸易制度是重要的，但仅有此还不够。从短期来看，贸易自由化必须辅之以社会安全网方案，以保护最贫穷的人受到冲击，这些冲击包括较高的国际粮食价格等等。从长远来看，关键在于提高生产力，以提高贫困家庭的收入。

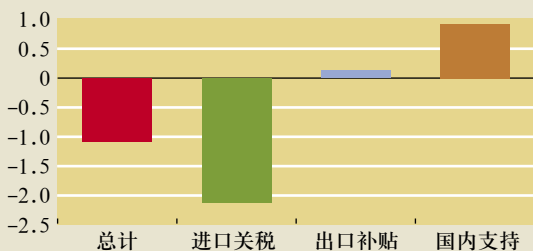
Maros Ivanic，世界银行发展研究小组顾问；Will Martin，世界银行发展研究小组首席经济学家。

参考文献：

- Anderson, Kym, ed. (forthcoming), *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955 to 2007* (Palgrave Macmillan and World Bank).
- , Will Martin, and Dominique van der Mensbrugge, 2006, “Distortions to World Trade: Impacts on Agricultural Markets and Incomes,” *Review of Agricultural Economics*, Vol. 28(2), pp. 168–94.
- Chauffour, Jean-Pierre, 2008, “Global Food Price Crisis: Trade Policy Origins and Options,” *Trade Note 34* (Washington: World Bank).
- Hertel, Thomas, Roman Keeney, Maros Ivanic, and Alan Winters, 2008, “Why Isn’t the Doha Development Agenda More Poverty Friendly?” *GTAP Working Paper 37* (West Lafayette, Indiana: Purdue University).
- Ivanic, Maros, and Will Martin, 2008, “Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-income Countries,” *Agricultural Economics*, Vol. 39, pp. 405–16.
- Sen, Amartya, 1981, “Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation” (Oxford: Clarendon Press).
- Wodon, Quentin, and Hassan Zaman, 2008, “Rising Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses,” *World Bank Policy Research Working Paper No. 4738* (Washington: World Bank).

图2
变得便宜一些

农产品贸易改革的完成将会使得发展中国家主要粮食价格平均下降1%。
(粮价指数变动百分比)



资料来源：作者的计算。