

· 拉美经济 ·

## 从粮食危机反思拉美贸易和农业政策改革

· 张勇

**内容提要** 2006~2008年国际大宗粮食价格快速上涨最终酿成了一场世界范围内的粮食危机,期间美国次贷危机的全面爆发更增添了其复杂性。文章主要从供需失衡、投机活动、生物能源开发、发展中国家农业生产受到制约、市场垄断结构等方面分析危机发生的原因,同时阐述危机对拉美国家造成的负面影响:社会骚乱和政局动荡、通货膨胀攀升、赤贫人口增加、国际收支恶化,等等。拉美国家采取的紧急救助、价格控制等措施只在短期内缓解了危机程度,但并未真正解决粮食危机。对拉美国家而言,过去30多年贸易和农业发展中的政策偏差才是造成这种“富饶中的匮乏”现象的根源。因此,拉美国家应建立长期的农业发展战略,并通过集体行动纠正全球农业生产与贸易之间的系统性不平衡。

**关键词** 粮食危机 初级产品 拉美农业

### 一 本轮粮食危机与拉美历史上粮食短缺的比较

#### (一) 本轮世界粮食危机的发展过程

本轮粮食价格处于2003~2008年国际初级产品价格总体上涨的大周期中。这一周期具有以下三个明显特征。第一,与20世纪相比,它是历史上初级产品繁荣阶段持续时间最长、涨速最快、上涨产品种类最多的时期。正是得益于本轮国际初级产品价格的上涨,2003~2008年拉美地区的年均GDP增长率接近5%,人均GDP增长率年均超过3%,这一增长业绩是这一地区历史上的首次。<sup>①</sup>第二,这一周期的特点是,金属和石油价格先涨,粮食价格后涨。从2003年起,国际金属和石油价格首先加速上升。2003年1月至2008年6月金属价格指数上涨了227%,石油价格指数上涨了327%。国际粮食价格的上涨滞后于金属和石油价格,前者从2006年年初才进入快速上升阶段。2006年1月至2008年6月,粮食价格指数上涨了77%。<sup>②</sup>第三,于2007年8月全面爆发的美国次贷危机加大了初级产品价格在国际市场上的波动幅度。由于美国、欧元区和日本经济从2008年第三季度起陷入衰退,外部需求萎缩导致以出口为导向

主的新兴市场的增长速度明显放缓,它们逐渐减少了满足消费和投资需求的初级产品进口,这种经济收缩预期加速了初级产品价格回落,最终对依赖初级产品出口的国家(如某些拉美国家)的贸易条件产生严重影响。从2008年6月至11月,国际食品、金属和石油价格指数就分别下挫32%、38%和59%。<sup>③</sup>

在上述背景下,世界粮食危机经历三个发展阶段(图1)。第一阶段(2006年以前),粮价持续低迷。发达国家长期实行的农业补贴政策导致国际农产品市场价格严重扭曲,极大冲击了发展中国家的农产品市场,影响了农民的生产积极性,对全球粮食库存造成持续的负面影响。据联合国粮农组织估计,目前全球粮食储备已降至1980年以来的最低水平。第二阶段(2006年1月至2007年5月),危机因素逐渐累积。石油价格飙升,农用燃料和化肥等成本增加直接导致粮价上扬;更严重的是,石油价格上涨使欧美等发达国家大力发展生物能源,粮食供给状况进一步恶化。第三阶段(2007年6月至2008年11月),危机集中爆发。以2008年6

<sup>①</sup> ECLAC, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2008*, 2008, p. 1.

<sup>②</sup> IMF初级产品价格数据库月度数据源于<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.asp>。尽管国际粮食价格指数按名义值衡量几乎翻倍,但从历史标准看目前的实际粮价仍处于相对较低水平。例如,2007年的小麦实际价格比20世纪六十年代平均低10%(引自世界银行数据)。

<sup>③</sup> 资料源于IMF初级产品价格数据库(月度数据)。<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.asp>

收稿日期:2009-01-14

作者简介:张勇,男,2008年毕业于中国社会科学院研究生院,获经济学博士学位。现为中国社会科学院拉丁美洲研究所经济室助理研究员。(中国社会科学院拉丁美洲研究所,北京 100007)

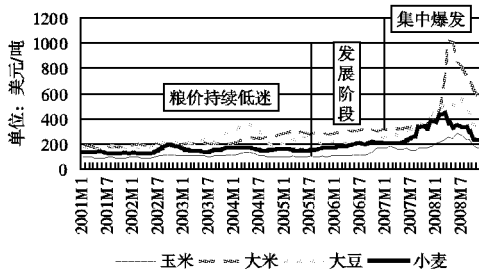
张勇  
从粮食危机反思拉美贸易和农业政策改革

Journal of Latin  
American Studies

35

月为分界点,前期粮价在小麦、玉米和大米依次引领下全面飚升:首先是小麦价格几乎翻倍,从2007年6月的每吨223美元飙升至2008年3月的每吨439.7美元;其次是玉米价格由2007年7月的每吨147.1美元飙升至2008年6月的每吨287.1美元,上涨95%;最后是大米价格从2007年9月的每吨330美元飙升至2008年4月的每吨1015.2美元,增至3倍。<sup>①</sup>后期,由于对全球经济陷入衰退的预期增加、美元升值以及投机资本撤出商品期货市场,国际粮食价格急剧下跌。仅7个月时间大米价格就从峰值下跌45%。<sup>②</sup>由此可以看出,本轮粮食危机是金融层面(包括弱势美元、美国次贷危机等)、实体结构(供需失衡)和心理预期(通过投机和防御行为形成的集体行动)共同作用的结果。

图1 2001~2008年主要粮食价格变化趋势



资料来源:IMF初级产品价格数据库(截至2008年11月)。<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.asp>

## (二) 与拉美历史上粮食短缺的比较

20世纪70年代初拉美曾出现过粮食短缺问题,这一时期同样伴随着能源价格上涨和谷物市场流动性下降。1950~1975年拉美的粮食生产以3.9%的速度增长,但有两个现象值得关注:一是粮食生产增长率呈逐步下降趋势,由50年代的4.3%、60年代的4.1%降至70年代前半期的2.7%;二是在大米、玉米和小麦这三大主要粮食中,大米和玉米产量增长较快,而小麦产量增加十分有限。除了如阿根廷等个别粮食输出国外,大多数拉美国家都出现了粮食短缺。<sup>③</sup>据联合国粮农组织统计,1975年粮食进口超过100万吨的拉美国家有5个:墨西哥(368万吨)、古巴(169万吨)、秘鲁(116万吨)、委内瑞拉(110万吨)和巴西(104万吨)。70年代中期的“绿色革命”虽然在粮食供给方面起到了缓解作用,但这一时期的主要矛盾——粮食供需结构失衡问题没有得到真正解决。

一方面,这一时期拉美人口增长和城市化速度

过快造成粮食需求急剧增长。另一方面,拉美粮食生产受到一些因素制约。其中最重要的是,在农村土地制度没有经历重大变革的情况下,以“技术变革”为特征的农业现代化使原来普遍存在的由土地占有高度集中造成的大庄园与小农户并存的双重结构,逐步被现代农业企业与农民个体小农业的二元结构所取代。在这种背景下,大、中型农业企业在拉美农业中扮演主角,控制着除劳动力以外的绝大部分农业资源,主要从事大宗出口农产品和某些收益率高的农产品生产;收益低的内需粮食生产主要靠小农承担,而这些小生产者受到资金短缺、生产规模小、生产技术落后等多种限制而长期得不到发展。因而,这一时期粮食自给的任务自然让位于利用自身比较优势生产出口农产品而进口粮食的普遍做法。

而当前的世界粮食危机要比70年代初的粮价上涨复杂得多。

第一,“生产危机”(相对于现实需求和购买力增长而言)和“价格危机”(源于市场操纵)导致供需失衡。从供给方面看,影响因素包括世界粮食库存处于较低水平,主要粮食生产国气候发生变化并遭遇旱灾,技术进步速度放缓,某些国家对粮食出口进行限制,等等。从需求方面看,影响因素包括人口增长压力、收入增加、城市化进程以及城市中心人口饮食结构升级,等等。此外,能源价格上涨直接导致诸如化肥、种子、杀虫剂、灌溉、运输等投入成本增加,从而使农业生产变得更加昂贵。在大多数发展中国家,能源占种植业成本的比重约为4%,而在巴西、中国和印度一些大国,这一比重达到8%~20%。<sup>④</sup>

第二,粮食商品市场上的投机活动加剧。美国次贷危机引发的全球金融、抵押债券和住房市场的波动导致国际投机者转向粮食商品市场,购买商品指数、期货和期权契约等资产。尽管没有有关投机资金对粮价影响的准确信息和分析,但近期频繁的投机活动确实对粮价上涨起到推波助澜的作用。据估计,投资于商品指数的资金约1700亿美元,2008年第一季度全球交易的谷物期货和期权数额比2007年同期增加32%。<sup>⑤</sup>

第三,生物能源大规模开发。通过补贴和实施

①② IMF初级产品价格数据库月度数据。<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.asp>

③ 苏振兴:《拉美国家现代化进程研究》,北京,社会科学文献出版社,2006年,第199页。

④⑤ UNCTAD, *Addressing the Global Food Crisis*, 2008, p. 5.

进口关税的方式,美国(使用玉米)和欧盟(使用菜籽)大力开发生物能源,这对全球粮食的需求和价格产生了显著影响。2006~2007年美国用于生产乙醇的玉米占全国玉米产量的23%,而在2005~2006年这一比重仅为6%。美国农业部估计,2007~2008年用于生产乙醇的玉米达8100万吨,较2006~2007年增长37%。<sup>①</sup>这不仅改变了玉米作为一种粮食的消费目的,而且改变了农业用地的粮食生产用途。2008年7月世界银行的一份报告认为,生物燃料对粮食价格上涨的“贡献”占70%~75%,而高油价和弱势美元占25%~30%。与此同时,报告还提出,巴西用甘蔗生产乙醇并未明显提高蔗糖的价格,因此,报告建议美国和欧盟取消乙醇进口关税,让更有效率的生产者(如巴西和其他发展中国家)生产乙醇以满足美国和欧盟的进口需求。<sup>②</sup>

第四,发展中国家农业生产受到制约。主要原因包括:可利用的耕地减少、水和电可获得性缺乏以及包括研发在内的农业发展投资匮乏导致农业生产率相对较低;国家发展战略的体制性缺陷(如公共部门和私人部门对农村和农产品投资不足、取消国家经销委员会和其他中介机构)强化了这种趋势;通讯、灌溉、运输等基础设施落后、农业投入(种子、杀虫剂和化肥等)补贴被取消以及强调植物品种和新种子技术的知识产权对农户产生不利影响;国际上对农业的官方发展援助在减少,用于科技和创新的援助(这对提高农业生产率至关重要)只占很小比重;而实物形式的粮食援助以较低价格压低了国内粮食价格、挫伤了本地种植相似粮食作物的积极性,反而不利于发展中国家的农业生产;农业生产上的外国直接投资十分有限,而且多数集中于加工和经销环节;发达国家长期实行的农业出口补贴和国内支持政策削弱了发展中国家的粮食生产能力。

第五,买方垄断或卖方垄断的市场结构。例如,目前世界上四大跨国粮商,即美国ADM、美国邦吉、美国嘉吉和法国路易达孚垄断着世界粮食交易量的80%。它们操纵着全球粮食的进出口、食品加工及价格的制订。

## 二 粮食危机的影响及拉美国家的应对措施

### (一) 粮食危机对拉美国家的影响

第一,引发抗议和社会骚乱,有的国家甚至发

生政局动荡。2007年6月,墨西哥数千人上街游行,反对最重要的传统食品——玉米涨价超过60%。墨西哥是世界第四大玉米生产国,对于供食用的白玉米,更是第一大生产国,但仍然无法摆脱粮价上涨的阴影。2007年阿根廷总统大选期间,数百万阿根廷人发起全国抵制运动,抗议西红柿价格上涨(西红柿价格有时甚至超过肉价)。2008年,萨尔瓦多抗议者走上街头,用敲打锅碗瓢盆的方式要求政府采取行动阻止食品价格进一步上涨。在民众每天收入不足2美元的海地,粮价的飙升引爆了一场政局“地震”。4月3日,海地南部莱凯市率先爆发饥民暴力抗议活动,随后,暴力抗议活动蔓延至海地各大城市。4月12日,海地国民议会参议院在特别会议上以工作不力、在推动国内粮食生产方面未取得成效为由,通过表决解除雅·爱德·亚历克斯的总理职务。亚历克斯从而成了世界上因本轮粮价上涨而倒台的第一位总理。据统计,2008年年初以来,拉美地区(既包括低收入国家也包括高收入国家)共发生49起大规模抗议活动,20起具有暴力性质,29起属于非暴力性质。<sup>③</sup>

第二,食品价格上涨带动总体通胀攀升。2007年世界范围内食品价格涨幅都很高,它对粮食进出口国都产生影响,拉美国家也未能幸免。7个拉美国家的食品价格涨幅达2位数。在大多数拉美国家,食品价格的上涨直接推高总体通胀水平,因为食品在CPI中的权重很大。例如,2006~2008年海地的通胀率分别达10.3%、10.3%和18%。<sup>④</sup>此外,粮食价格上涨很容易强化居民的通胀预期,从而间接触发“通胀—工资”螺旋上升的恶性循环。2007年,在玻利维亚、巴西、智利、哥斯达黎加、牙买加、尼加拉瓜、特立尼达和多巴哥及乌拉圭,食品价格涨幅大于总体通胀水平;而在阿根廷、多米尼加和海地,食品价格涨幅几乎与通胀水平同步。据IMF预测,拉美地区年均通胀率将从2007年的5.4%升至2008年的7.9%。

<sup>①</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Food\\_crisis#Biofuel\\_subsidies\\_in\\_the\\_US\\_and\\_the\\_EU](http://en.wikipedia.org/wiki/Food_crisis#Biofuel_subsidies_in_the_US_and_the_EU)

<sup>②</sup> 对生物燃料和粮食安全有关的问题还存在争议。有的观点认为,在这轮粮食危机中大米价格飙升最高,但大米没有用作生物燃料生产,且没有证据表明大米生产国为生物燃料的需求而改变大米的种植地用途。

<sup>③</sup> “The Food Crisis and Latin America: Framing a New Policy Approach”. <http://www.oaklandinstitute.org>

<sup>④</sup> ECLAC, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2008*, Dic. de 2008.

第三, 赤贫人口增加致使减贫速度放缓。总体而言, 粮食价格上涨对贫困率的影响主要取决于以下因素: 价格上涨向国内市场的传导程度、原有的贫困水平、食品净买方的家庭占食品净卖方的家庭的比重、食品开支占家庭预算支出的比重以及从事低生产率工作的劳动者收入的购买力变化。据联合国拉美经委会预测, 粮食危机至少会使 1 500 万人加入业已存在的 7 000 万赤贫人口的行列 (表 1)。联合国粮农组织粮食安全委员会预测, 饥荒和营养不良人口正在增加。整体而言, 拉美营养不良人口预计从 4 500 万增至 5 100 万。<sup>①</sup>

表 1 粮价上涨对拉美地区赤贫和贫困状况的影响 (预测值)

	2007 年预测值		考虑价格上涨时的预测			
	%	百万人	价格上涨 15%		价格上涨 5%	
	%	百万人	%	百万人	%	百万人
赤贫人口	12.7	68.5	15.6	84.2	14.7	79.1
与 2007 年相比			2.9	15.7	2	10.6
贫困	35.1	189.5	37.9	204.5	37	199.6
与 2007 年相比			2.8	15	1.9	10.1

注: 赤贫线是指每人每天收入或消费少于 1 美元; 贫困线是指每人每天收入或消费少于 2 美元。

资料来源: *Projections Calculated by UN's Economic Commission for Latin America, Statement Delivered by Executive Secretary Jose Luis Machinea, April 18, 2008.*

第四, 粮食贸易失衡, 国际收支恶化。总体而言, 拉美国家是粮食净出口地区, 而中美洲 (包括墨西哥) 和加勒比国家是粮食净进口国和地区。2000 ~ 2007 年中美洲和加勒比国家粮食净进口的比重逐年上升, 2007 年两者粮食净进口占 GDP 的比重分别为 0.7% 和 2.7%。对它们而言, 全球粮价上升意味着进口成本增加, 贸易条件恶化, 国际收支逆差加大。

#### (二) 拉美国家应对粮食危机的措施

从国际层面看, 拉美国家积极寻求与国际团体、多边组织的合作, 争取更多共识。2008 年 5 月在第 5 届欧盟—拉美国家首脑会议上, 阿根廷克里斯蒂娜·费尔南德斯总统建议, 发展中国家与发达国家之间应建立战略联盟, 共同应对粮价上涨问题。7 月在第 35 届南方共同市场首脑会议上, 南美国家领导人意识到全球粮食危机给南美国家带来的风险和发展机遇, 遏制全球范围内的投机资金活动以及扩大农业生产和出口成为南美国家共同的选择。委内瑞拉查韦斯总统建议南共市利用石油

收入建立一项粮食生产的紧急基金。

从地域层面看, 区域性金融机构发挥了重要作用。例如, 美洲开发银行一直在通过提供特殊贷款等措施, 应对目前的粮食危机。美洲开发银行将设立一个快速贷款体系, 加大对农业生产的资助, 并利用科技进步提高农业生产力和加强对易受粮价上涨影响人群的帮助。

从国家层面看, 拉美国家推出一系列政策来稳定市场。例如, 2008 年 4 月巴西宣布暂停大米出口。与此同时, 阿根廷暂停向巴西销售小麦以控制国内的通胀。6 月墨西哥卡尔德里龙总统与食品生产商达成协议, 冻结 150 种食品价格 6 个月, 以帮助中低收入家庭应对物价上涨的压力。同时他还宣布, 政府将向 2 600 万低收入者每月发放约 120 比索 (约合 11.6 美元) 的补助, 约 1/4 的墨西哥人将从中受益, 预计政府将为此支出约 4.33 亿美元。总之, 归纳起来大多数拉美国家采取的措施包括: 减少进口关税和贸易壁垒; 实施食品分配计划; 控制价格; 实施有条件的现金转移; 对农业投入物和投入配售进行补贴; 对生产提供融资; 公共部门和私人部门签订协议 (表 2)。其中, 大部分措施在短期内旨在增强粮食的可利用性和可获得性, 但并非所有的措施都能奏效。例如, 价格控制也许对粮食的供给产生负面效应; 冻结物价会扭曲 CPI, 最终削弱政府实施其他社会和发展项目的的能力。因此, 从长期来看拉美国家需要制定农业发展战略以提高农业生产率、增加粮食供给、彻底消除引发危机的各种潜在因素。

### 三 对拉美贸易和农业政策改革的思考

拉美土地资源和自然资源十分丰富, 是初级农产品出口的重要地区。2000 ~ 2004 年拉美粮食产量年均增长 3.5%, 2004 年出口增长 22.9%, 几乎是 2003 年增长率 (8.9%) 的 3 倍。然而, 这场危机却使拉美农业 (特别是粮食部门) 的脆弱性暴露无遗。为何出现这种“富饶中的匮乏”现象? 实际上, 这与过去 30 多年拉美国家实行的贸易改革和农业改革密切相关。无论在进口替代工业化时期, 还是在结构改革时期, 拉美的农业地位下降了, 对农业的投资严重不足。尤其在经济全球化的

<sup>①</sup> “The Food Crisis and Latin America: Framing a New Policy Approach”. <http://www.oaklandinstitute.org>

表2 拉美国家应对粮食危机的政策汇总

政策措施	国家
粮食生产计划	巴西
食品配给或食品粮票计划	阿根廷、巴西
学校饮食计划	玻利维亚、巴西、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉
有条件的现金转移计划	阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、巴拿马、巴拉圭 <sup>a</sup> 、秘鲁、乌拉圭
消费者价格补贴	玻利维亚、厄瓜多尔、牙买加、尼加拉瓜
化肥或投入补贴	玻利维亚、危地马拉、海地、墨西哥
动用谷物库存增加供给	厄瓜多尔、洪都拉斯
对大宗粮食实施出口限制	阿根廷、玻利维亚、厄瓜多尔
通过减少关税和取消非关税壁垒解除进口限制，或政府出面购买国外粮食以限制价格在国内销售	玻利维亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭、委内瑞拉
在有限的市场或所有市场 <sup>b</sup> 中实施食品价格控制	阿根廷、玻利维亚、洪都拉斯、墨西哥、巴拿马、巴拉圭
签订有关粮食或谷物进口的双边协定	玻利维亚、萨尔瓦多、洪都拉斯、墨西哥、巴拿马、委内瑞拉
降低食品或谷物生产的增值税	委内瑞拉

注：a，到2007年年底为止，巴拉圭有条件的现金转移计划已覆盖1.7万户家庭，在此基础上规模继续扩大；b，涵盖对特殊产品的临时价格控制。

资料来源：The World Bank, "Food Price Inflation and its Effects on Latin America and the Caribbean", 2008, p. 5.

背景下竞争日益加剧，农业内部分化严重、异质性逐渐增加，小农户和农村很少从农业贸易中获益。

**(一) 在不同时期农业在本国发展战略中始终处于不利地位**

第二次世界大战结束以后，由于奉行“以农养工”的指导思想和实行“重工轻农”的政策，长期以来拉美农业受到“冷落”，处于弱势地位。之所以出现这种状况，是因为拉美国家采取了以下措施：向工业部门倾斜的信贷政策；多重汇率政策（如进口资本货和收购农产品的外汇采用不同的汇率）；重城市与工业基础设施建设，轻农村与农业基础设施建设；工、农产品差价政策，特别是粮食、原料的低价政策，等等。在这种背景下，拉美粮食生产受到极大制约。

20世纪八九十年代，拉美国家进行了重大的经济调整和改革，旨在实现由内向发展模式向外向发展模式的转变。尽管改革也采取了某些有利于农业的措施（如阿根廷取消了初级产品出口税、农业机械燃料税和资本货物进口税等），但从总体上说国家对农业不再提供支持。在无法与发达国家比拼财力、无法对本国农民提供补贴且背负沉重债务负担的情况下，拉美国家不得不让出本国的农产品市场。由于国际粮价长期以来在低位运行，一些拉美国家被迫冒险以牺牲粮食安全为代价，放弃农业生产，转而种植出口创汇的经济作物，这导致一些

拉美国家严重依赖粮食进口，国内粮食生产体系深受打击。

2003年以来，中国、印度等国对初级产品需求不断上升，从而在一定程度上促使国际市场上初级产品的价格不断上涨，拉美地区受益匪浅，连续5年保持着经常项目顺差与较高经济增长率并存的局面。但拉美国家没有很好地利用这一时机调整发展战略，没有加大对农业的投资，结果为初级产品专业化潜藏的负面效应积累了风险。2003~2006年，仅初级产品出口额占其出口总额比重超过50%的拉美国家就有27个；仅3种或3种以下初级产品出口额占其出口总额比重超过50%的拉美国家就有17个；仅一种初级产品出口额占其出口总额比重超过50%的拉美国家就有7个。<sup>①</sup>因此，对拉美国家而言，通过多样化生产和发展工业降低对某几种初级产品出口的依赖，才是减少国际价格冲击和不利价格趋势影响的最佳战略。

**(二) 经济自由化政策总体上削弱了拉美国家的粮食主权**

粮食主权是指一个国家的人民有权获得按照生态原则和可持续方式生产出安全可靠、满足温饱的粮食，且他们有权确定自己的粮食和农业体系。虽然经济自由化政策（如降低农业公共支出、取消

<sup>①</sup> UNCTAD, *Trade and Development Report 2008*, 2008, p. 39.

或减少贸易壁垒,等等)促使农业出口快速成为许多国家经济发展的支柱,但粮食危机暴露出的脆弱性表明,这些政策在总体上降低了拉美地区的粮食安全,最终损害了国内的农业生产。

第一,国家不再对农业提供资金使拉美国家容易受到价格和进口的冲击。在近20年内阿根廷对农业的支出削减了80%以上,目前仅占政府支出的1%。在危地马拉,从20世纪80年代末至90年代末,农业部门的公务员数量从2万人降至约700人,占政府减员比重的95%。1980~1990年,拉美地区实际农业支出从305亿美元剧减至115亿美元。1990年以后农业支出有所回升(2002年达212亿美元),但仍低于1980年的水平。拉美地区农业支出占政府总支出的比重由1980年的8%急剧降至2002年的2%以下。<sup>①</sup>与此同时,自由化改革撤消了国家经销委员会。这些委员会曾作为实体而存在,负责农产品的经销和分配。它们利用价格下限支持生产者,规定价格上限,保护消费者。其主要职责包括从农户手中购买粮食,根据需求和市场供给储存、销售和分配农产品。在自由化改革进程中具有这种性质的委员会从整个拉美地区消失了,因为这些机构被认定是以一种无效率的方式在使用政府资金,因而被撤消。而取而代之的是市场,按照新自由主义理论,市场将以更有效的方式承担起相应的作用。然而,遗憾的是,实践中市场失灵的缺陷得不到宏观调控的弥补。

第二,贸易壁垒的消除侵蚀了拉美国家粮食自给能力。那些过去尚能粮食自给的许多拉美国家如今成了粮食净进口国。1985~2002年,拉美地区的平均关税从50%降至略高于10%的水平。这给中美洲国家带来巨大风险,因为这些国家的农业产值占GDP的1/4,农业就业占总就业的1/3。在这种情况下,外国农产品的大量涌入彻底摧毁了上述国家的农业生产。在20世纪80年代实行贸易自由化政策之前,海地的大米尚能自给自足。1995年,在IMF的建议下,海地把大米关税从35%削减至3%,目前海地82%的大米依靠进口。在危地马拉也存在类似的情况。最近几年,危地马拉从美国进口的小麦、大米和黄玉米大幅飙升,目前供危地马拉消费的小麦只有2%是由本国生产的。这种严重依赖国外进口的倾向最终将国家粮食安全完全托付给市场这只“无形之手”,粮食主权受到削弱。

(三) 不公平的全球贸易规则使拉美国家的农业生产者处于体制上的劣势

农业补贴主要是对农业生产、流通和贸易进行的转移支付。在WTO农业多边协议框架下,它具有两层涵义:一种是广义补贴即政府对农业部门的所有投资或支持,其中较大部分包括对科技、水利、环保等方面的投资,由于不会对产出结构和农产品市场产生直接明显的扭曲性作用,因而是现行农业协议的“绿箱政策”所允许的;另一种是狭义补贴,如对粮食等产品提供的价格、出口或其他形式的补贴,这类补贴又称为保护性补贴,通常会对产出结构和农产品市场造成直接明显的扭曲性影响。WTO在理念上不赞同保护性补贴,并试图通过多边贸易协议框架加以限制和削减。在农业政策上,拉美国家对农业“重视不够”,而发达国家对农业实行“高额补贴”,这种巨大反差扩大了两者在发展农业和提高粮食生产能力上的差距,降低了拉美国家抵御粮食危机的能力。美国和欧盟根据所生产的农产品数量向农户提供补贴,压低了国际市场上的农产品价格。在共同农业政策(CAP)支持下欧盟的补贴每年约达1000亿美元;美国在农业法案支持下每年补贴约达500亿美元。而拉美国家根本无法与发达国家比拼这种财力。因此,在这种情况下拉美国家要充分利用WTO的规则,完善对农业的直接补贴政策,提高政府农业预算支出的使用效果。1994年墨西哥实行的乡村直接支持计划(PROCAMPO)标志着农业补贴已由价格补贴向收入支持转变。

(四) 发达国家农业跨国公司的垄断地位削弱了拉美国家农产品的定价权

发达国家几乎控制着从生产到消费整个价值链的每一个环节,从专利种子、农药、机械,甚至到为产品交易提供服务的信贷业务。因此,在价值链上的每一个环节,垄断力量越大,生产者接受的初始价格与最终消费者所支付的价格的差额就越大,那些讨价还价能力弱的小规模生产者就会受到损失。2004年以来尽管墨西哥玉米饼的价格翻了1倍,但小规模生产者的利润比重却从0.29%降至0.24%,就是这个原因。在一个极不完善的全球农业市场中,市场对资产和服务的配置也不公平,越来越集中,最终导致少数大型公司和中介机构成为市场联系的中心。全球小麦、玉米和大米的生产仅集中在10个国家,全球谷物交易的85%被6家公

<sup>①</sup> “The Food Crisis and Latin America: Framing a New Policy approach”. <http://www.oaklandinstitute.org>

司所控制，其中3家公司几乎控制着所有的玉米交易。世界上最大的谷物交易商——嘉吉公司仅2008年第一季度从初级产品交易中获得的利润就增长了86%。研究发现，为了与全球市场中的垄断和强权部门竞争，国家的工业发展和基础设施建设应达到相对较高的水平，而大多数拉美国家在这方面恰恰表现不足。因此，拉美国家一方面要采取措施大力支持生产性的小农户而不是大型商业企业，另一方面应抑制跨国农业企业的垄断力量，逐渐降低生产集中的程度。

#### (五) 南南合作及区域内贸易的发展落后于对自由贸易协定的“追逐”

一些拉美国家（墨西哥、秘鲁、智利和中美洲国家）都与美国签订了双边或地区自由贸易协定。尽管这些协定通过专业化生产、劳动分工以及比较优势刺激了农业部门的贸易增长，但从整体发展来看不利于拉美国家确保粮食安全。例如，NAFTA的生效使墨西哥数百万小规模生产者受到伤害，确切地说，使墨西哥的粮食安全受到威胁。1990年，墨西哥约有250万生产者在中、小地块上耕种，主要种植玉米、大豆和其他大宗粮食，并销售给本地和区域内市场，同时也发展一些诸如咖啡等创汇农业。尽管小农户期盼着从优先进入美国和加拿大市场的“特权”中获益，但事与愿违，NAFTA最终并未使他们受益。NAFTA进一步降低了墨西哥的进口关税，来自美国廉价的（享受高额补贴）农产品蜂拥而入，严重削弱了墨西哥生产者的竞争力。就大部分粮食生产部门而言，市场被控制在少数农业企业和中介机构手中（如7家跨国公司控制着墨西哥70%的玉米进出口）。由于NAFTA取消了对进口的各种管制，因此，跨国公司能以进口威胁为由不向墨西哥生产者支付合理的价格，从而打击了生产者的积极性。在廉价商品冲击市场以及政府无法实施有效措施保护农业部门生产者的情况下，主要由小农户生产的农产品（包括玉米、豆类和咖啡）的实际价格整体上下降50%，结果，自NAFTA生效以来墨西哥有200万农民失业。<sup>①</sup>具有4000年玉米种植和生产历史的墨西哥如今已成了一个玉米净进口国。

因此，拉美国家在试图通过自由贸易协定促进增长和发展时必须谨慎，要权衡农业，尤其是粮食部门的利弊得失。第一，政府必须重点审视自由贸

易协定成员国之间的结构不平等（如劳动力在三个产业之间的分布状况；贫困、赤贫发生率以及收入不平等状况）。第二，必要时政府应进行适当干预，为通过市场参与获取有效利益的行为创造前提条件。第三，拉美国家应加强区域内合作和贸易。这种合作包括提供更好的贸易融资条件及有关粮食短缺的早期预警制度；相邻的粮食富余与粮食不足国家之间进行粮食的区域销售和贸易，等等。

总之，发展中国家不应因次贷危机的肆虐而忽视潜藏在这场金融海啸下的粮食危机。一旦金融形势好转，粮食危机可能卷土重来。拉美各国应制定重视农业的长期战略。只有紧急援助、短期政策是远远不够的，还必须向农民提供中长期的战略支持，激励他们抓住高粮价提供的机遇来增加产量，从而为粮食安全和可持续的农业发展打下坚实基础。同时，拉美国家更应采取集体行动纠正全球农业生产与贸易之间的系统性不平衡。

#### 主要参考文献

1. ECLAC, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2008*, 2008.
2. ECLAC, *Social Panorama of Latin America 2008*, Briefing Paper, 2008.
3. IADB, *Strategy for Agricultural Development in Latin America and the Caribbean*, IADB Sustainable Development Department, Dec. 1999.
4. The Oakland Institute, "The Food Crisis and Latin America: Framing a New Policy Approach", *Policy Brief*, The Oakland Institute, 2008.
5. UNCTAD, *Addressing the Global Food Crisis: Key Trade, Investment and Commodity Policies in Ensuring Sustainable Food Security and Alleviating Poverty*, Rome, Italy, June 2008.
6. UNCTAD, *Trade and Development Report 2008*, 2008.
7. United Nations, *World Economic Situation and Prospects 2009*, United Nations, New York, 2009.
8. World Bank, *Global Economic Prospects 2009: Commodities at the Crossroads*, Dec. 2008.

（责任编辑 蔡同昌）

<sup>①</sup> "The Food Crisis and Latin America: Framing a New Policy Approach". <http://www.oaklandinstitute.org>