

# 大会

联合国粮食及农业组织 罗马

C 89/18

1988年8月

C

## 第二十五届会议

1989年11月11-30日 罗马

### 国际农业调整关于指导方针 第7、8和12条实施的进展情况报告

#### 目 录

	段 次
I 引 言	1 - 2
II 指导方针的实施情况	3 - 50
指导方针第7条	3 - 21
指导方针第8条	22 - 39
指导方针第12条	40 - 50

## I 引言

1 1987年粮农组织大会第二十四届会议决定将关于国际农业调整指导方针和目标实施的进展情况报告从每两年一次改为每四年一次。因此，第七次进展情况报告将于1991年提交给大会第二十六届会议。但是，大会还决定，作为一种例外，1989年在其第二十五届会议上将审议指导方针第7条（影响国际农产品贸易和进入市场机会的政策）、指导方针第8条（世界农产品市场的稳定；进口粮食的发展中国家按合理条件获得粮食）和指导方针第12条（外部对发展中国家农业的援助）实施的进展情况。因此，本文件报告了所监测的实施上述三条指导方针的进展情况。

2 大会第C 89/2号文件（《粮食及农业状况》）和第C 89/23号文件（《关于关贸总协定多边贸易谈判—乌拉圭回合》的进展情况及其对粮农组织的影响的报告）也对这三条指导方针所涉及的问题进行了论述。这三条指导方针所涉及的领域的情况在很大程度上决定着发展中国家粮食和农业部门的外部环境。对这种外部环境进行调整是粮农组织正在筹划的粮食和农业长期战略的一个重要组成部分，大会将在为联合国第四个发展十年准备一项国际发展战略（第C 89/19号文件）的议题下，对上述长期战略进行讨论。

## II 指导方针的实施情况

### 指导方针7

“各国，尤其是发达国家，应当表现出必要的政治决心，尽可能不要对农产品和以农产品为基础的产品，特别是发展中国家的那些产品的进口实行任何新的关税壁垒或非关税壁垒的做法。各国应当逐步改善进入国际市场的条件，以便使这些产品的贸易量和产品的进一步多样化有一个积极增加的趋势。进口国应当避免任意破坏正在出现的贸易机会和现有的贸易。出口国应当尽可能不采用出口补贴以及可能妨害贸易特别是发展中国家贸易的类似措施”。

3 经济合作与发展组织最近一次对农业政策、市场和贸易的年度回顾<sup>1/</sup>表明，经济合作与发展组织成员国中的农业支持水平仍然居高不下。这对世界农业产品贸易的增长和有条不紊的发展有着不利的影响。据经济合作与发展组织秘书处估计，从1979—81年到1986年之间，成员国中的18个国家算在一起农业政策的总费用翻了一番多，达到了2 720亿欧洲货币单位（2 680亿美元）。总支持费用中大部分是欧洲经济共同体（12个成员国）、美国和日本的农业政策费用。而且，总费用中大约70%是由于实行价格支持政策和其他市场支持政策所致，初步看来，可以认为这些政策通过边境措施直接地或通过国内生产和/或消费的影响间接地扭曲了贸易。初步统计数字表明，1987年和1988年按欧洲货币单位计算这些政策的总费用有了下降，但是1987年按美元计算却有所上升，1988年又恢复到了2 700亿美元左右。在过去的一年中，经济合作与发展组织国家许多农产品的国际价格较高，再加上进行了一些政策调整，所以有助于弥补其政策费用。但是，需要强调的是，尽管对经济合作与发展组织国家农业支持的费用估计得相当高，但是考虑到所涉及的国家不全这一因素，全部的费用也就可能不止这些。

4 总的说来，最近农业政策方面出现的一些情况冲击着国际贸易，呈现出一种有好有坏的局面。某些工业国修改了农业政策，其结果是不仅减少了贸易壁垒和生产补贴，而且还限制了农业支持费用的增长。另外还采取了一些措施，力图在一个区域的范围内开放贸易。在关贸总协定方面，1989年4月贸易谈判委员会所做出的关于农业谈判的决定，以及多边贸易谈判乌拉圭回合的重新开始（特别是考虑到需要进行长期的农业政策改革，尤其是在主要工业国内进行改革，又需要采取一致同意的短期行动）又给改善国际农产品贸易条件带来了新的希望。另外，由于重新恢复了谈判，关于热带产品<sup>2/</sup>的谈判已经取得了某些进展。然而，多数工业国通过政策向农业提供的支持水平仍然极高，而且采取的形式主要是扭曲贸易的措施。此外，对于一些主要商品来说，通过出口补贴计划争夺市场的趋势没有减弱或者甚至有所发展。

5 最近几年，大量的争议问题交到关贸总协定组织处理，这反映出农产品贸易中进入市场的机会问题日益严重。在解决一些有争议的问题方面已经取得了显著的进展。但是，在1988年和1989年初期又出现了一些新的有争议的问题。

6 在所回顾的这段时期内，达成了一系列的区域性协议，这些协议对包括农产品贸易在内的国际贸易前景有着重大的影响。上述协议中包括加拿大/美国贸易协议：这两个国家的双边贸易流量在世界上最大。欧洲经济共同体准备在1992年建立一个单一的无壁垒内部市场的计

---

1/ 经济合作与发展组织：《农业政策、市场和贸易：1989年监测情况和展望》，1989年巴黎。

2/ 关于详细情况，参阅第C 89/23号文件。

划也取得了相当大的进展，欧洲经济委员会三分之一以上的建议最终获得了通过。关于欧洲统一市场问题，非洲、加勒比海和太平洋区域的一些国家担心，这样可能影响到它们作为受到优惠待遇的共同体香蕉供应者的地位。

7 自从大会上次审议了对指导方针第7条有影响的农业保护主义方面的情况以来，对一些重要的农业政策也开始作了一些调整，这些调整涉及广泛的产品。现就具体的食用和饲用产品，下面着重谈一下这些调整的某些内容。

8 日本根据内阁1988年7月和8月作出的决定，已经开始了一项计划，取消对多种农产品进口数量的限制，其中包括牛肉、柑桔和橙汁、其他的一些水果、水果制品、蕃茄制品、加工的牛肉和猪肉制品、食糖制品和一些乳制品。对一些产品，特别是牛肉，当然也包括水果、坚果、猪肉和豆类，该计划要减少最惠国的关税，日本农业省已经决定从1988年4月起连续三年减少对牛肉、猪肉和加工用的生奶的生产者价格支持。

9 1988年2月，欧洲经济共同体国家政府首脑会议同意采取广泛的措施，作为控制农业生产和农产品价格的基础，这些措施涉及对农业支持费用进行具有法律约束力的管理。主要的决定规定了新的预算标准，对支出费用的实际增长作出了限制，主要决定还规定了一些“稳定手段”，即加强现有的稳定化措施，包括最低产量标准和在谷物、油籽、葡萄酒、橄榄油、烟草、水果、蔬菜、食糖、羊肉、牛奶、牛肉和小牛肉等产量超过规定标准时的价格处罚（即额外征收共同责任税）。此外，首脑会议商定采用土地闲置措施，根据这一措施，申请土地闲置补贴的农民闲置的土地至少要达到总耕地面积的20%；首脑会议还一致同意对促进农民早日退休作出了规定。

10 关于具体的产品<sup>1/</sup>，一些发达国家自从1987年下半年以来又采取了重大步骤以减少对小麦和粗粮的价格支持，其中包括象欧洲经济共同体、加拿大和美国这样的大的出口者。就1988/89年度来说，对本年度谷物生产政策产生重大影响的是北美1988年出现的旱灾。这场旱灾使美国通过了农业遭受旱灾法案，以对其收入受到影响的农民予以补偿，并通过紧急饲料计划和紧急饲料援助计划对畜牧业经营者予以补偿。旱灾的另外一个结果（但这是对1989/90年度而言）是美国决定减少根据种植面积削减计划不用来进行生产的土地的比重。旱灾也使加拿大1988年的谷物生产受到影响，加拿大政府宣布了一项关于遭受旱灾的特别援助计划并在世

---

1/ 下面的段落只是概述了具体产品的情况。关于更详细的内容可参见《农产品贸易中的保护主义：回顾根据大会第2/79号决议而采取的行动》，商品问题委员会CCP 89/18号文件，第五十七届会议，罗马，1989年6月12—16日。

界价格上涨之后大幅度提高了1988/89年度对谷物生产者的首期补贴款额。按生产者补贴额计算,较高的世界谷物价格总的来说使支持费用有了大幅度的下降。

11 尽管国际市场继续处于混乱之中,但是最近的一些政策变化都有利于放宽谷物贸易。一些国家对某些谷物的进口限额作出了优惠安排,另外一些国家减少了关税。

12 在出口政策方面,作为一项贸易政策重大改革的一部分,阿根廷停止了对出口小麦和粗粮的征税。加拿大决定从1989年8月份起结束加拿大小麦管理局对燕麦销售的垄断。美国通过了农业拨款法案,根据该法案,已拨出7.7亿美元作为1988/89年度促进出口计划的补贴款项。关于将来的情况,通过贸易法案制定的法规可能影响到将来的贸易政策。该法案保证了促进出口计划1989/90年度和1990/91年度的经费来源,最高限额增加到25亿美元。该法案还规定促进出口计划可以扩大,将所有有关的进口国家包括进去,而不必限于传统的贸易伙伴。该法案允许在总统判定到1990年1月国际贸易谈判未能取得足够进展的情况下,对小麦和粗粮发放销售贷款。

13 面对世界大米市场更加紧张的状况,多数出口大米的发达国家1988年都采取了提高稻谷产量的措施。由于世界大米市场从过剩变为供应紧张而且大米的国际价格上涨,那些与市场价格有关系的出口计划的补贴额1988年下降了。但是,有关出口补贴的政策没有根本的改变。在出口大米的发展中国家中,泰国没有宣布采取新的出口措施,而其他一些国家采取了促进出口的措施。然而,小的出口国家在世界市场上所占的份额和它们的出口量1988年都下降了。许多国家的进口政策措施同上一年相比1988年基本上没有变化。但是一些国家减少了对大米进口的限制。

14 政府间大米小组在1989年举行的第三十二届会议上,结合有关大米问题的国家和国际行动指导方针回顾所取得的进展时,对多数发达国家根据该小组以前的请求在提高产量问题上表现出来的克制表示赞赏。但是,该小组对出口补贴计划没有根本的改变表示遗憾。

15 许多国家继续通过价格支持计划支持油籽和油脂的生产,有时还辅之以非价格措施。有几个发达国家1987年和1988年出现了支持价格或收购价格上涨幅度小于前几年的趋势,在某些情况下支持价格甚至出现了下降。发展中国家中1987-88年总的趋势是支持价格继续上涨。然而,在很多情况下,通货膨胀至少部分地抵消了提高支持价格的刺激作用。关于影响到油籽和油脂出口的措施,1987-88年有限的几个出口国减少或取消了以前的抑制出口措施。但是,这些积极的出口政策措施由于其他的一些因素,特别是由于利用出口援助突然急剧增多而黯然失色。过去一年进口政策方面的情况,总的来说似乎进一步证实了1986-87年出现的放宽进口限制倾向。据报告,1987-88年采取的取消或减少各种进口税、税收和数量限制的措施多于采用或增加这些进口壁垒的措施。

16 关于油籽和油脂方面的国际合作指导方针,政府间油籽和油脂小组在1989年3月举行的第二十二届会议上一致认为,1987-88年在实现指导方针总目标方面取得的进展非常有限,与该小组在最近几次会议上所确定的目标有相当大的差距。1987-88年出现了加强保护主义的明显趋势,采取的形式是加强对高成本作物生产的保护以及大幅度地增加出口补贴。

17 多数发达国家中的肉类生产和(或)消费价格要受到政府某种直接或间接调节的制约。只是在为数很少的国家里,肉类行业才是处于基本上自由的市场环境中。在发展中国家,也出现了一种趋势,即减少对肉类消费和生产的补贴并取消国家对国内销售和出口的干预,同时采用更切实可行的汇率。

18 欧洲经济共同体和其他的西欧国家的肉类供应过剩,因此继续采取刺激出口,特别是牛肉出口的措施。欧洲经济共同体的活畜和肉类净出口量一直很大,但是最近几年,却增加了从一些同其有联系的非洲国家进口免征关税和征税率低的牛肉。同时,更多的优质牛肉被允许免税进入欧洲共同体国家,这种做法主要使南美的一些供应国家得到了好处。优惠进口加工牛肉和活牛的配额虽然1989年有了一些增加,但是直到1988年却是在减少。美国自从八十年代中期以来向活畜和肉类出口商提供了各种各样的直接和间接援助,但是,得到补贴的出口量在美国的总出口量中占的比重1988年却出现了大幅度的下降。同时,肉类进口法允许的牛肉进口数量到1988年一直在上升,尽管美国1987年和1988年同澳大利亚和新西兰进行了谈判,决定限制出口量。1989年,进口量再度下降。日本在减少牛肉和猪肉的支持价格的同时,减少了收取的进口费用。实际上,在自由化的过程中,要逐渐地取消对牛肉进口的数量限制,关税也要减少。政府间肉类小组在1989年3月举行的第十三届会议上认为,最近几年日本的政策变化对国际肉类市场自由化的贡献最大。

19 在发展中国家国家中,大韩民国一直禁止进口家禽和猪肉,但却恢复了牛肉的进口。墨西哥政府继续限制出口活牛并允许主要从美国进口更多的活畜和肉类,以此作为固定价格保证充分供应国内城市消费者的政策的一部分。发展中国家对出口的补贴进一步减少,主要原因是碰到了严重的预算问题。土耳其是少数几个仍然对肉类出口进行补贴的发展中国家之一。阿根廷和乌拉圭已经逐步地取消了对出口活畜和肉品的征税,以便减轻不景气的世界市场价格对国内生产者的不利影响。

20 多数发达国家继续大力支持乳品部门。但是,西欧奉行了使奶和乳制品产量适应可获利的销路的政策。在欧洲经济共同体当中,1988年欧洲经济共同乳品厂收购的牛奶比采用销售配额方法前一年的1983年减少了近10%。其他多数西欧国家的产量也有了进一步的下降。但是,加拿大略微提高了它的配额数量并且减少了对超额出售的罚款。日本加工用奶(政府保证农民以固定价格出售这种牛奶)配额量1988/89年也有所增加,虽然保证价格本身在该年度和1989/90年度有了下降。美国是北半球唯一不对牛奶销售实行配额的发达市场经济国家,1988年

尽管再一次降低了支持价格而且旱灾影响到了饲料供应和价格，但是牛奶产量却有了提高。

21 世界产量和库存量的不断减少引起了国际贸易脱脂奶粉价格的迅速上涨。欧洲经济共同体和美国的国内市场价格也有了上涨。即便如此，从1988年中期以来，美国仍然能够不依靠补贴而在国际脱脂奶粉市场上进行竞争、欧洲经济共同体将其出口补贴削减了将近一半。到1988年末，世界脱脂奶粉的价格大大高于关贸总协定的最低出口价格，而1988年期间关贸总协定的这一最低价格曾提高了两次。其他的乳品价格以及关贸总协定国际乳品协定中商定的相应的最低价格也同样有了提高。但是，1988年黄油和脱水黄油方面的国际贸易大部分还是以专门压低的价格和粮援的形式进行的交易。在欧洲经济共同体中，9700万吨的配额大大超过了国内和国际市场上无补贴牛奶和乳制品的销售数量，最近几年无补贴乳品的销售数量平均相当于7000万到7500万吨牛奶。因此，仍将有大量的乳品要以补贴的价格在国内和国外市场上处理掉。

### 指导方针第8条

“各国应当尽可能作出最大的努力并采取适当的措施来保证世界农产品市场的进一步稳定，使农产品的价格对生产者有利，对消费者也公道，在适当的情况下，可采用签订国际商品协定的办法。在这方面，国际社会应当采取措施以保证进口国家，尤其是低收入国家按合理的条件获得粮食供给，尤其是在世界粮食短缺的时候更应如此”。

22 对于进行有关旨在保证世界农产品市场进一步稳定的国际商品协定的谈判来说，八十年代是一个极为不利的时期。虽然主要由于北美严重的旱灾影响和发达国家供应调整计划的影响，最近产品价格总的来说出现了上升的趋势，但是1988年世界农产品价格的综合水平，即使按名义值计算也比1980年的水平低10%。在过去的两年中，由于市场一直处于严重过剩状态，因此几种主要由发展中国家出口的主要热带产品（如咖啡、可可和茶叶）价格暴跌。长期的下降趋势以及许多产品的国际价格的极不稳定的情况继续存在，因而在生产者和消费者之间难以商定出一个应当受到《国际商品协定》保护的价格。另外，制定政策时的主导思想（特别是发达国家更是如此）往往倾向于通过市场的力量使国际商品市场的机制更加自由化而不是通过《国际商品协定》使之稳定。同时，正在进行的关贸总协定乌拉圭回合多边贸易谈判中有关农业问题谈判的目的是要建立一种面向市场的农产品贸易制度，这种制度将减少政府的干预。因此，在过去的两年中，没有通过谈判达成任何带有稳定市场条款的新协定，这并不使人感到奇怪。另外，在执行某些现行的国际商品协定方面也一直存在着严重的分歧和紧张状况。

23 1986年的国际可可协定于1989年1月生效，该协定未能对可可价格产生影响。1987年6月当达到了六个月内购买7.5万吨的限量后，停止了根据协定进行的缓冲存货购买活动。可可的价格得到了短期的回升，随后在1987年9月初降到了四年半以来的最低水平。但是，国际可可理事会没有能够恢复国际可可协定的价格支持作用，缓冲库存经理也未能对可可市场起到干预作用。为了恢复缓冲存货购买活动，生产者和消费者商定（1988年1月）降低干预价格。1988年2月购买的可可缓冲存货达到了25万吨的最高峰，但是却没有对价格产生什么影响。1988年3月举行的国际可可组织理事会特别会议未能就一项原产国再多储存12万吨可可而不投入市场的止售计划达成协议。1988年9月和1989年3月进一步进行磋商，结果仍未能就新的支持价格取得一致意见，也未能就对日益增多的缓冲存货拖欠税款采取任何措施达成一致意见，下跌后的可可价格远低于根据协议要受到保护的价格幅度水平。在报导了巴西巴伊亚可可种植区出现病虫害和西非，特别是科特迪瓦出现干旱天气之后，1989年5月末可可价格逐渐上涨，但是市场的状况看来没有出现根本的变化。目前的这个国际可可协定的有效期是到1990年9月，如果参加协定的各方在1989年9月举行的下一次会议上找不到解决现时问题的方法，这个协定实际上就将处于失效状态。

24 1987年和1988年，咖啡的价格也一直是处于压力之下。生产者和消费者商定（1987年9月）在1983年的国际咖啡协定的最后两个咖啡年度，重新采用出口配额的办法，目的在于使价格重新回到商定的每磅120—140美分、安全限价分别为115和145美分的范围之内。商定的1987/88咖啡年度出口配额的总量为5 800万包（每包60公斤），1988年10月为了使价格保持在每磅115美分之上，又将配额总量限制在5 600万包。1989年第一季度，价格下跌到了每磅120美分受保护的水平之下，1989年2月和3月连续两次削减了出口配额，共减少 200万包，每月减少100万包，1989年4月又减少了150万包。咖啡价格是稳定的，但是一般都低于受保护的价格。1989年上半年，主要的咖啡生产和消费成员国进行了一系列的非正式磋商，以拟定一个新的国际咖啡协定，取代现在这个将于1989年9月到期的协定。磋商会期间，对防止双重市场（双重市场使非国际咖啡组织成员国购买咖啡时付的钱要少于国际咖啡组织成员国，而且影响了协定有效地发挥作用）的建议进行了讨论，但磋商会未能在此问题上制定出一个共同采用的方法。最后，国际咖啡组织通过7月初的进一步协定，同意停止使用出口配额的办法，因此自1987年以来第一次形成了咖啡自由市场。它们还决定从1989年9月30日起将国际咖啡协定延长两年，但是取消出口配额制。

25 1987年的第二个国际天然橡胶协定，经所需数量的天然橡胶生产国和消费国政府机构批准之后，于1988年12月29日临时生效。这个新的为期五年的协定规定更频繁地审议价格问题并对价格幅度进行半自动调整，新协定在旧协定的基础上又增加了以前所没有的一定程度的灵活性。由于对天然橡胶的需要量增加而且结构平衡得到了改善，第二个国际天然橡胶协商尚未



受到实践的考验。鉴于这种情况，一般对于新协定的估计是，新协定将同以前的协定一样能够稳定天然橡胶的价格。根据第一个国际天然橡胶协定而出售的缓冲库存橡胶除达到了八十年代初吸收过剩供应量、1987年9月供应紧张时又抛入市场这一主要目标之外，还证明可以获得很高的利润。国际橡胶组织在1989年4月的会议上决定在其成员国中对上述第一个协定期间销售30万吨缓冲库存橡胶所带来的大量的货币资产（估计为3.71亿美元）进行分配。

26 1987年的国际食糖协定于1988年1月生效。这项新协定同以前的协定一样，是一项纯粹的行政管理性协定，它不包含任何管制性条款。协定的目的是使国际食糖组织及其统计机构得以继续开展工作，特别是继续提供一个适当的准则以便拟订一个有可能达成的带有经济条款的新的国际食糖协定。

27 1986年的国际小麦决定包括《小麦贸易公约》和《粮食援助公约》，该协定于1986年7月开始生效。新的《小麦贸易公约》同以前一样有效期为五年，而且不包含任何价格和库存条款。1986年的粮食援助公约同以前相比基本上没有改动。以前商定这个公约的有效期是到1989年6月，最近又延长了两年，有效期延长到了1991年6月。

28 为实施国际热带木材决定而建立的国际热带木材理事会1988年分别在巴西和日本举行了两次会议，1989年5月在科特迪瓦举行了一次会议。一些信息和市场情报项目、人工造林和森林管理项目以及森林工业方面的一些项目开始得到了实施。根据一些欧洲热带木材贸易商的意愿，提出了对进口热带木材征收附加税的建议，并得到了所有消费国家的赞同。所得收益将转入国际热带木材组织特别基金以便为林业管理提供支持。生产国坚持认为，更有利可图的热带木材价格是维持热带木材资源的关键因素。

29 1982年的国际黄麻和黄麻产品协定将于1989年1月期满。但是，国际黄麻组织理事会第九届会议（1988年11月）决定将该协定延期两年到1991年1月，以便对这一协定重新进行谈判。理事会第十一届会议（1989年3月）同意了新协定的文本。理事会还决定请联合国贸发会议召开一次国际会议，对协定重新进行谈判并建议从1989年10月31日开始举行大会。

30 国际奶制品理事会及其3个委员会继续审议了关贸总协定国际奶制品协议的执行情况并评估了世界奶制品的形势。实际上所有的奶制品，特别是那些蛋白含量高的奶制品的国际市场价格都有了上升，因此1988年最低的出口价格也进一步提高。奶粉的国际贸易实际价格1988年全年都超过了规定的最低水平，然而由于部分废除了有关陈黄油的价格规定和取消了某些出口数量方面的条件，成员国出口的黄油中有一大部分仍然是以比国际奶制品协议规定的最低限价低许多的价格出口。国际奶制品理事会在1989年3月的会议上特别提到了继续加强世界奶制品市场的问题。1989年初，奶制品在所有的主要市场上总的来说销路很好，国际奶制品协议中所谈到的产品价格一直比商定的最低价格高出很多。

31 国际肉类理事会继续审议了关贸总协定牛肉协议的执行情况。理事会及市场分析小组还越来越多地分析了其他肉类的市场情况和参与者所特别关心的一些政策性问题。但是，在与牛肉协议的另外一些目标如扩大贸易和放款贸易限制等有关的方面尚未取得任何进展。

32 在开展有关新的国际商品协议的活动方面，联合国贸发会议第七届会议（1987年）要求贸发会议秘书处召开或重新恢复特别审议会议，审议那些不包括在国际商品协定或协议内但列入有关商品综合方案的第93（IV）号决议指示性清单中的单项商品的情况，会议还要求理事会就解决这些商品所面临的困难需要采取哪些适当的国际行动的问题做出决定。为此，在联合国贸发会议范围内一直在进行着一系列初步的全面的磋商活动，联合国贸发会议商品委员会在适当的时候将对磋商的结果进行审议。

33 那些不带有经济条款并以改善有关商品市场结构状况为目的的协定，在执行中由于缺乏足够的资金来资助有关的研究和开发项目而部分地受到了影响。在这方面，特别有必要早日使商品共同基金第二帐户开展业务活动（这一帐户的设立是为了资助商品领域中的措施而不是储备措施）。这方面已经取得了一些积极的进展。建立商品共同基金的协议（早在1980年6月就获得了通过）生效所需要的未达到的主要条件（即批准国在基金的直接捐款中应占三分之二）已于1988年7月得到了满足。1983年9月之前批准建立商品共同基金协议的64个国家的代表，6月19日聚会纽约并决定共同基金自该日（即1989年6月19日）起正式成立。

34 共同基金董事会在第一届年会上（1989年7月）任命了基金会的总裁并选择阿姆斯特丹为总部所在地。董事会还选出了26名执行董事及其候补董事组成共同基金的执行委员会，执行委员会将一直维持到董事会第二届年会（可能于1990年7月召开），届时将选出空缺的两名执行董事及其候补董事，参加两年期间所剩下的时间的工作。董事会指示执行委员会在其第二届年会上提交关于组织事宜的条文草案供董事会审议，其中包括共同基金业务活动的规章制度、有关同各个合作机构关系的协议以及有关第一帐户和第二帐户的规章制度。

35 有助于资助根据国际商品协定而进行储备的第一帐户，在含有缓冲存货条款的国际商品协议选定要同共同基金相联系时才会发挥作用。现在有两个国际商品协定依靠缓冲存货的办法，一个是可可协定，一个是橡胶协定。然而，用于资助能够改善市场结构状况和加强发展中国家出口商品长期竞争能力的商品发展措施的第二帐户，只要共同基金一开始业务活动便可发挥作用。

36 指导方针第8条还要求采取措施以“保证进口国家，尤其是低收入国家按合理的条件获得粮食供给，尤其是在世界粮食短缺的时候更应如此”。1988/89年度，世界谷物市场供应较为紧张，因而世界谷物价格上涨。这给许多缺粮的发展中国家造成了困难，因为巨大的外债负担造成的国际收支问题、对其几种主要出口产品需求疲软的问题以及其他的一些经济财政问题已经限制了这些国家对粮食的进口。谷物价格的上涨估计将使这些国家1988/89年用于进口

谷物的费用上升约37%。价格的上涨还将导致粮援实际装运量的减少，因为主要捐助是按货币计算的。

37 1988/89年度的谷物粮援预计将下降到970万吨，比上一年度减少约360万吨，即减少25%，这是6年来的最低水平而且低于1974年世界粮食会议提出的每年1 000万吨的最低标准。1988/89年度对低收入缺粮国的谷物粮援预计也将大幅度下降。虽然运往这些国家的谷物粮援在谷物粮援总量中仍占83%，但是，通过粮援进口的谷物总量所占的比重预计要从1987/88年度的20%下降到14%。

38 国际应急粮食储备总的资源状况也不稳定。截止1988年12月31日，虽然向国际应急粮食储备捐助了92 088吨的非谷物援品，捐助数量要高于上一年，但是捐助的谷物却只有463 000吨，而上一年同期则为644 520吨。全年期间出现的延迟交纳认捐的情况，再加上需要越来越多的紧急援助，特别是对不断增加的难民的紧急援助，使国际应急粮食储备的能力受到严重的限制。但是，1988年期间还是向大约30个出现自然灾害或人为紧急情况的国家提供了援助，其中有一部分是提前使用了为国际应急粮食储备1989年认捐的资源。理事会在1989年6月的会议上审议世界粮食计划署粮食援助政策及计划委员会第十四次年度报告时，强调了加强国际应急粮食储备资源基础的必要性，关于这一点，理事会期待着世界粮食计划署与粮农组织共同开展一项有关国际应急粮食储备的研究工作，研究报告将由粮食援助政策及计划委员会在1990年的第二十九届会议上进行审议。

39 世界粮食安全委员会在1989年4月的第十四届会议上建议，尽管过剩的粮食库存量下降，粮价上涨，但是，粮援捐助国和机构应当尽全力维持向低收入和其他缺粮国的援粮装运量，在这些国家粮食产量不足和进口受到财政限制便意味着人均消费将大幅度下降。理事会在1989年6月召开的第九十五届会议上也请粮援捐助国和机构尽最大努力维持向低收入和其他缺粮国提供的粮援数量。

### 指导方针第12条

“为了支持发展中国家大幅度增加农业投资的措施，来自双边和多边资金来源的外部援助必须大量增加，以便尽早达到估计的83亿美元的年需要额（按1975年价格计算）的指标，其中65亿美元应是按优惠条件提供的外部援助，但要记住，粮农组织秘书处的估计则是到1990年，外部援助的需要额将增至110亿美元至125亿美元（按1975年价格计算）。应集中向低收入国家提供更多的双边和多边的优惠援助，捐助者应为当地费用提供足够的资金，并应在可能的情况下满足为执行农业发展项目提供经常性费用的要求”。

40 对农业的外部援助是提供给发展中国家的外部资金流量和转移量总额中的一部分。因此，结合资金流量和转移量总额的情况讨论对农业的外部援助会更加有意义。根据发展援助委员会主席1988年的报告，1987年提供给发展中国家的净资金流量总额为890亿美元，比1979—81年间1240亿美元的年平均水平有了下降。按现行价格计算，下降了28%，但是按1986年的价格和汇率计算却减少了近一半（下降47%）。发展援助委员会所规定的净资金流量总额包括赠款的金额、技术援助、粮食援助和直接投资以及减去偿还本金的贷款的支付额。然而，这其中并不包括偿还的利息。根据世界银行的统计，发展中国家1987年仅偿还的长期债务利息一项便达到540亿美元。按此计算，1987，来自发展中国家偿还长期债务的净转移额为381亿美元（支付额减去偿还的本金和利息）。据初步估计，1988年来自发展中国家偿还长期债务的净转移额为430亿美元<sup>1/</sup>。目前向所有部门提供的官方发展资金净额<sup>2/</sup>占向发展中国家提供的全部净资金流量的三分之二以上，而八十年代初期官方发展资金额所占的比重将仅仅超过三分之一。官方发展资金额比重中出现的这种大幅度的增长，部分原因是自从八十年代初以来，私人的流量（主要是出口信贷和银行贷款）出现了大幅度的下降。

41 由于缺乏数据，不可能全面地算出向农业提供的所有资金流量（官方的和私人的）。但是，向农业提供的官方发展资金额的数据还比较全，这些数据表明在官方发展资金支付总额中，农业所占的比重自七十年代以来增长迅速，从1975年的13%增加到了1982年的约五分之一，而且这个数字一直保持到了现在，这反映出重点向有利于农业的方面转变。从农业在官方发展援助支付额中所占的比重中也可以看到同样的变化（官方发展援助是官方发展资金额中优惠的一部分，即赠款或赠款部分至少占25%的贷款。1987年官方发展援助占官方发展资金总额的五分之四）<sup>3/</sup>。

---

1/ 资料来源：经济合作与发展组织：《发展合作：1988年度报告》，1988年，巴黎；和《世界银行：1988—89年世界债务表》，1988年，华盛顿。

2/ 官方发展资金的定义是，以促进发展中国家经济和社会福利为主要目标的官方双边和多边机构所提供的全部净资金流量。

3/ 有关向农业提供的官方发展援助额（和官方发展资金额）的数据中不包括在过去十年中按金额计算占经济合作与发展组织发展援助委员会成员每年提供的官方发展援助总额8%到11%的粮食援助。

42 指导方针第12条中的外部援助指标被认为是指官方对(狭义)农业的承诺额(见表12.1的脚注)<sup>1/</sup>。按现行价格计算,1987年这种承诺额为98亿美元。除了1986年异常高的承诺额以外,1987年的承诺额按现行价格计算是最高的。但是按不变价格计算却是1981年以来最低的,部分原因是自从1985年以来美元大大贬值。“广义”农业承诺额也是同样的情况(按现行价格计算,1987年为134亿美元)，“广义”农业承诺额实际上达到了1980年以来的最低点。现在只有1988年多边贷款的初步数据,这些数据表明,多边来源所提供的对农业的承诺额,特别是优惠贷款有了进一步的下降。

43 指导方针第12条确定的指标,按1975年价格计算为83亿美元。如果按1987年的价格换算,这一指标为153亿美元。因此,按现行价格计算的1987年98亿美元的承诺额低于指标35%。1974年到1987年间,官方对农业的承诺额实际平均增长率为6.2%。但是,随着时间的推移,增长率一直在下降,从1974—80年的每年11.6%下降到了1981—87年的每年2.9%。如果上述趋势继续发展下去,用不了几年,就将无法达到指导方针所规定的指标,更谈不上达到指导方针中所谈到的1990年要求实现110亿至125亿美元(按1975年价格计算)的目标。

44 外部援助的支付对于承诺日期来说有着相当长的时间间隔,而且有些承诺被取消了。有关支付的数据表明,承诺额平均有五分之一一般是在第一年支付,根据作出的承诺到,第四年年末时大约支付贷款数额的一半。剩下的一半一般要在八年到九年的时间里支付<sup>2/</sup>。因此,任何一年的外部援助实际支付额决定于前10年到15年内的承诺额和名义贷款值的购买力情况。

45 现有的有关“广义”农业的支付数据截止于1986年。这些数据表明,按现行价格计算,1984/86年的年平均支付额为108亿美元。这一数字比表12.1中相应的承诺额124亿美元低13%。关于“狭义”农业的支付额数据表明,在承诺额和支付额之间也存在着类似的百分比差别。因此,如果将指导方针中规定的指标解释为是指支付额而不是指承诺额,那么,实际情况同指标之间的差距就要高于上面所说的35%。

---

1/ 在报告实施本指导方针所取得的进展情况时历来使用承诺额而不是支付额,因为只有到离报告时间很近的时候才能获得同样详细的支付额数据。

2/ 关于这一问题的更详细情况,参见粮农组织:《对农业的外部援助:趋势、政策和效果》(1989年即将出版)。

表12.1

官方对发展中国家农业提供  
外部援助（优惠和非优惠援助）的承诺额

	三年平均数额			每年数额		
	1974/76	1979/81	1984/86 <sup>3/</sup>	1985 <sup>3/</sup>	1986 <sup>3/</sup>	1987 <sup>3/</sup>
	..... 10亿美元 .....					
<u>“狭义”农业 <sup>1/</sup></u>						
按现行价格计算的总额	2.8	7.1	9.1	7.9	10.9	9.8
按1975年价格计算的总额 <sup>2/</sup>	2.9	4.7	6.2	5.8	6.7	5.3
优惠援助所占的百分比	66	71	62	72	51	73
<u>“广义”农业 <sup>1/</sup></u>						
按现行价格计算的总额	5.0	11.0	12.4	11.7	14.4	13.4
按1975年价格计算的总额 <sup>2/</sup>	5.2	7.3	8.5	8.6	8.8	7.3
优惠援助所占的百分比	65	71	64	68	56	70

- 1/ 经济合作与发展组织的“狭义”定义包括直接同农业生产和渔业有关的所有援助。“广义”定义还包括对林业、投入物加工、其他农用工业、乡村基础设施、乡村发展以及区域和河流开发的援助。数据中不包括粮食援助，也不包括经济互助委员会国家和少数其他国家与机构提供的援助。
- 2/ 根据联合国制成品出口单位值指数而进行了减缩。
- 3/ 包括1985年、1986年和1987年的一些双变援助估计数。

46 指导方针第12条规定，65亿美元，即指标总额83亿美元的78%（两者均按1975年价格计算）应当以优惠的形式提供，即以赠款或赠款至少占25%的贷款形式提供。1987年，优惠承诺额为72亿美元，即承诺提供给农业（“狭义”）的总金额的73%。这一比例在多数的年份中一直比较稳定，其价值在67%到73%之间浮动。1986年，双边援助（几乎全部是按优惠条件提供）和多边援助均降至最低水平，优惠承诺额所占的比重由于多边贷款中优惠贷款的比重特别低（31%）而下降到了最低水平。1987年的数据和1988年的初步数据表明，多边贷款中的优惠贷款有了大幅度的上升，部分原因是国际开发协会对农业的贷款大大回升（从1986年的9亿美元回升到1987年的14亿美元，1988年进一步回升到了18亿美元）。

47 应当特别指出的是，所有对农业的优惠援助中，赠款部分所占比重很大，1986年赠款部分占61%，大大超过了为划分优惠性资金转移而确定的25%的最低限额。因此，也许可以认为，未能达到的农业优惠援助指标，因赠款在已实现了的转移额中占很大比重而部分地得到了补偿。

48 有关（双边、多边渠道）原来为（“广义”）农业提供的外部援助的数据表明，在多数年份中双边援助在总额中占40%到45%。1986年，虽然双边援助的绝对值增加到创记录的水平，但是其所占比例却下降到了39%。造成这一状况的原因是多边援助增长的幅度更大。多边援助大幅度增长的原因是1986年世界银行承诺的贷款（主要是对拉丁美洲的贷款）出现了大幅度的增长（将近翻了一番，达到46亿美元）。1987年，世界银行对农业的资本承诺额减少到了26亿美元，1988年的初步数据表明这一数字又进一步减少到了22亿美元。但是由于最近（1988年4月）核准的资本有了上升，预计世界银行将大大提高贷款数额，这可能对农业贷款产生积极的影响。

49 有关对农业的外部援助在受援国中的分配情况的数据不完全而且只有资金援助的数据。主要的区别是不同类别的国家占多大的比例以及人均额是多少。1987年，在为发展中国家提供的资金承诺总额中，低收入缺粮国（被确定为所有有资格获得国际开发协会援助的国家，其中包括所有低收入和最不发达国家，但是不包括谷物净出口国）得到了63%，1974/76年度、1979/81年度和1984/86年度则分别为60%、65%和58%。而它们在资金承诺额优惠部分中所占的比重则更高一些而且其变化也遵循了一条类似的轨迹（表12.2）。1984/86年度，这些国家所占的比重出现下降，主要原因是低收入缺粮国所包括的范围出现了变化（见表12.2脚注）。按人均计算，最近几年，外部援助的分配情况出现了明显有利于低收入缺粮国的变化。关于区域之间的分配，为非洲发展中国家提供的款项有了大量增加，出现这种情况的部分原因是为了响应《联合国非洲经济复兴和发展行动纲领》的呼吁。

50 发展援助（对各个部门）的趋势表明，援助方式的灵活性越来越大，这应当有助于提高援助的效率。一种趋势是从对项目的援助转变为对计划的援助（目前占双边支付额的18%以上），另一种趋势是带有附加条件的援助比例有了下降：从1972年占发展援助委员会官方发展援助总额的63%下降到了1982/83年的53%（此后又略有上升，1985/86年达到55%）。对带有附加条件的援助成本的研究表明，附加条件使发展贷款减少大约15%到20%，而附加条件估计不大可能使捐助者获得很大的宏观经济收益。在许多情况下，有效利用外部援助的另外一个关键性限制因素是缺乏开发项目的经常性费用和本地资金。虽然经济合作与发展组织发展援助委员会（1979年）通过了“本地和经常性费用资助准则”，但是数据表明，本地费用资助额在双边（发展援助委员会）官方发展援助中的百分比从1982/83年度的7.9%下降到了1985/86年度的4.4%。农业项目中这种情况特别严重，而多数农业项目的经常性费用往往较高而且使用的本地投入也较多。

表12.2

按来源、受援国和优惠额列出的官方对农业(广义)的外部援助承诺额

	平 均					
	1974/76	1979/81	1984/86 1/	1987 1/	1988 1/	1988 1/
总 额	总 额	总 额	总 额	总 额	总 额	总 额
优 惠 额	优 惠 额	优 惠 额	优 惠 额	优 惠 额	优 惠 额	优 惠 额
总 额	总 额	总 额	总 额	总 额	总 额	总 额
..... 百万美元(现行价格) .....						
所有来源	5,000	10,974	12,449	13,394	9,364	...
双边 <sup>2/</sup>	2,190	4,683	5,187	5,630	5,560	...
多边 <sup>3/</sup>	2,810	6,291	7,262	7,764	3,804	7,302
						3,811
向发展中国家提供的援助 <sup>4/</sup>						
低收入缺粮国 <sup>5/</sup>	2,233	5,855	5,850	7,159	5,426	...
(人均美元)	(0.96)	(2.27)	(2.10)	(2.50)	(1.90)	...
(除中国以外的人均美元)	(1.49)	(3.69)	(3.40)	(4.00)	(3.00)	...
所有其他发展中国家	1,515	3,175	4,169	4,164	1,828	...
(人均美元)	(2.54)	(4.70)	(2.10)	(2.10)	(0.90)	...

1/ 初步数字。

2/ 发展援助委员会/欧洲共同体,石油输出国组织的双边援助。

3/ 世界银行、区域开发银行(美洲开发银行、亚洲开发银行、非洲开发银行/亚洲开发基金)、国际农业发展基金会、石油输出国组织的多边援助(阿拉伯非洲经济开发银行、阿拉伯经济及社会发展基金、石油组织国际发展基金、伊斯兰开发银行)、开发计划署、粮农组织(信托基金/技术合作计划)、国际农业研究磋商小组。

4/ 仅指资金援助,即不包括技术援助捐赠,这类捐赠占1984—1986年总额的15%,但得不到受援国提出的资料。也不包括对不列为发展中国家的那些国家的援助和一部分双边资金援助,因得不到受援国提供的资料。

5/ 1983年人均收入低于790美元(世界银行用以决定是否可得国际开发协会援助的标准)的65个缺粮国家。1984年和1987年的数字指1987年人均收入低于940美元的69个缺粮国家。这69个缺粮国中不包括马拉维、尼泊尔和巴基斯坦,这三个国家以前算作缺粮国,但这三个国家在1983/84年度至1987/88年度间平均来说是谷物净出口国。69个缺粮国中新增加了博茨瓦纳、刚果、新威士兰、多米尼加共和国、危地马拉、尼加拉瓜和图瓦卢。