



世界贸易组织

为何贸易事关粮食安全的改善？

农业贸易改革与粮食安全高级别圆桌会议

联合国粮食农业组织，罗马

2005年4月13日

素帕猜·巴尼巴滴 博士

世界贸易组织总干事

我亲爱的朋友雅克·迪乌夫总干事阁下，女士们，先生们：

我很荣幸能亲身参加这个重要的会议，联合国粮农组织对世贸组织多哈发展议程谈判长期以来给予了不懈的支持，在此表示感谢。同时我也要感谢我亲爱的朋友雅克邀请我加入到你们中来。不论从贸易能力建设条款还是信息和分析条款来看，粮农组织都是世贸组织的一个重要伙伴。我确实非常高兴能参加讨论粮食安全这样重要的议题，这个议题也正是新千年发展的目标议题之一。

科技和现代农业已经改变了寻求粮食安全的本质，但是就某些方面来说并没有发生根本性的改变。尽管我们已经取得了巨大的物质进步，但不幸的是，饥饿和饥荒还没有从全球的所有地方都得到根除。

每一个有良心的人，都不会忍心眼睁睁地看着那些饥饿和死亡的痛楚而无动于衷。没有一个文明的社会能接受饥饿和营养不良。在不能确保它的人民享受到正常的基本食物需要时，没有一个政府能够存活下来，或者维持法治和秩序。面包价格已经引发了多次的革命。为争夺粮食或生产粮食的资源已经爆发了多次战争。毋庸置疑，和过去一样，粮食安全在今天仍然是个重要的问题。

现在人们已经认识到，可持续的国内粮食供应单靠任何一个政府是无法得到保证的。历史已经多次表明，保护主义和从世界市场的隔离主义从来都不是正确的选择。粮食的自给自足并不等同于粮食安全。在当今世界，多重生产投入因素构成最终的产出，因此自给自足的目标是难以实现的。任何一个国家都不能保证其不遭受到突然的不利的气候条件影响，而这些不利气候影响会大幅的降低国内农业产出。

过去和现在的经验都告诉我们，在一个经济一体化和政治互相依赖的世界里，粮食安全才可以完美地实现。在一个相互依赖的世界里，一个国家的粮食生产不足和过剩都同其他很多国家相关联，从而减小了短期波动和长期结构变化产生的不利影响。经济一体化还能保证生产投入成本的降低，并确保在关键时刻市场仍能维持开放状态。

不同的国家有不同的要素禀赋。这些要素禀赋的差异能被运用来充分地增加一国国内产出并从其他国家的生产中获得收益。我认为，在特定的国家生产特定的粮食并不能最好地实现粮食安全。其他国家的燃料、肥料、机械、资本和其他投入是增加国内农业生产、补充国家的粮食储备所必须的。高效生产、国家间保持和平状态、高效的储存和流通，所有这些都是世界粮食安全体系的关键要素。

世贸组织对高效生产的贡献是显而易见的。可能不是很明显的是世贸组织对维护和平的贡献，而这正是保持供应渠道开放的关键。我们不要忘记，国际贸易冲突在历史上经常是战争的导火索，而战争直接危害到人民的食物获取。自从1948年以来，关贸总协定/世贸组织已经为国际贸易关系提供了一个法律规则、和平谈判以及冲突解决的框架。而且，贸易带来的经济一体化也极大地推动了国家间的政治合作。在此，我想引用孟德斯鸠的一句名言：“和平是贸易的本质结果。”

因此，多边贸易体制是全球政治体系的基本支柱并非偶然。稳定的贸易关系不仅仅是粮食安全的关键，也是全球安全的关键。三分之二的世贸组织成员是发展中国家，这也不是偶然的。明确并可严格执行的规则毕竟对小国以及不很强大的国家来说更加具有价值。

世贸组织也在一些更具体的方式上对粮食安全作出贡献。确保高效生产和

粮食流通,仅仅是粮食安全因素的一个部分。饥饿和营养不良常常是贫困的结果。除其他因素外,大多数的饥饿和营养不良往往是由于收入不足而导致的,而不是由于粮食供应的不足。穷人往往缺乏购买力,即使是在国内粮食供应相对丰富或很容易就从全球市场获得的情况下。由于战争、内乱或自然灾害导致的真正的粮食供应短缺是相当少的。

世贸组织对改善粮食安全所能做的具体方式之一是通过经济增长提供增加收入水平的机会。如在“罗马宣言”和“行动纲领”中所达成的共识那样—贸易是粮食安全的关键要素—因为它刺激经济增长。它使得粮食供应从过剩区域有效地转移到短缺区域。它让国家变得更加自立,而不是不计成本地去努力做到自给自足。

自 1948 年以来,在连续 8 轮的谈判中,工业化国家的关税已经削减了 80% 以上,并且取消了大量的数量限制和政府管制。自 1948 年以来,除八年外的所有年份里,贸易增长量一直都是超过国际的生产增长量。贸易自由化大大地促进了知识、科技和资本的扩张。

我们也许对数字反映的结果感到模棱两可,经济学家有时也会得出荒谬的结论。但是,事实是停滞的经济不能创造工作机会和提升收入。一个基本的等式似乎成立:贸易的确刺激经济增长,经济增长如果辅以其它政策的支持,程度或大或小的会抑制贫穷。没有神奇的解决方案或妙方来减轻贫穷。我们也不能忽视由于贸易政策改革而触发的调整,特别是对贫困人群的直接影响。但是,恰当的反应通常并不是放弃贸易或改革历程,而是为贫困人群提供支持和减轻他们的痛苦。

很难逃避这样一个结论,那些选择把贸易作为经济增长支柱的国家的的确得到了很大的增长。我们只需要看看中国和印度,拥有世界上很大比例贫困人口的两个国家。直到 20 世纪 80 年代中期和 90 年代,这两个国家在投资和贸易方面仍追寻的是一种“内向型”政策。他们的出口和收入只取得较低增长率,他们在减少贫困方面也没有什么有效举措。由于这两个国家都从 20 世纪 80 年代中期以来采取经济改革政策,他们的经历表明他们可以做得更好。以中国为例,生活费用每人每天 1 美圆的人群比例从 1981 年的 61% 降低到了 2001 年的 17%。当考虑到改革的幅度和先后顺序时,开放的经济体一直做得都比那些封闭的要好得多,这是事实。

正如联合国的“千年计划”所强调的,“国际贸易可以成为经济增长和减少贫困的一个强有力的驱动器....那些最贫困的国家应追求开放的贸易,并积极谈判以争取准入高收入市场。但是,他们也应重视并接受额外的帮助,从而解决他们在供给方面的一些生产壁垒。”

因此,一点也不应感到惊奇的是,绝大多数发展中国家已经把实行农业贸易自由化作为国内总体改革的一部分,从而刺激经济增长和减少贫困。这些改革通常大大超过世贸组织所承诺的责任范围。

但是,我现在站在你们面前,并不是在为世贸组织唱赞歌,歌颂它的功绩,以及它所描述的经济和国际法律原则。我的主要观点是,如果加上健全的宏观经济发展政策,贸易自由化可以成为对付贫穷的一个有力武器,而减少贫穷是与饥饿和营养不良作战的关键。

世贸组织所作出的另一项重大贡献是贸易政策对农业生产的影响。政府通过自给自足寻求粮食安全的通常政策就是,主张高的边界保护和高的国内价格来鼓励国内生产。但是,这样做对粮食安全有不利影响。高的国内价格和递减税产

生的效果差不多。贫困消费者往往是高的粮食价格最大受害者。降低了他们的购买力也就破坏了他们的粮食安全。补贴和其他鼓励生产的措施可能也会无意地使得耕种群体受益，特别是那些富裕农场主和土地拥有者，这些人往往是最不需要补助的。很显然，对于那些国家来说，追求自给自足将付出高昂代价，并且可以证明那并不是粮食安全的最佳路径。

这些政策所带来的扭曲也会影响到别的国家。其最直接的影响就是减少了低成本粮食生产国家和地区的农业出口。这对发展中国家特别重要。对于很多发展中国家来说，包括其中最贫困的一些国家，他们在农业方面的成绩决定了经济方面的表现。当然，农业产出的提高和和出口的增加取决于好多因素，不仅仅是贸易政策的层面。但是，得到广泛接受和认同的是，贸易壁垒和扭曲贸易的补贴的进一步削减将有助于提高发展中国家农业生产者的经济业绩。

正在进行的多哈发展议程贸易谈判就把农业作为一个重要部分。我稍后将会回到贸易谈判中去，但请允许我强调一点，多哈圆桌谈判有能力开启新资源流向发展中国家的渠道，这要比通过官方开发援助获得的渠道要多得多。例如，非洲委员会报告称信心蓬勃的多哈回合谈判将“扩大非洲的市场机会，使出口目的国和出口产品更多样化，包括高附加值的产品。”

在短期内，取消补贴可能对粮食净进口发展中国家有些影响，因为多年来全球价格一直被人为地压低。这是一个需要重点考虑的事项，粮食净进口发展中国家的特殊问题值得关注。世贸组织提供了一些解决机制来帮助他们。尽管如此，要想彻底地解决这个问题，我们还需要得到众多国际开发与金融机构的重视。

国际货币基金组织推出了一项专门针对一些发展中国家的新的贸易举措，特别是对那些不发达国家和粮食净进口发展中国家，这些举措主要用来应对贸易动荡、优惠丧失和关税收入损失。世界银行也正在酝酿一项被称为“推动贸易援助”的新方案。八国集团也打算讨论最近的非洲委员报告和其他各种增加援助的建议。这些有助于粮食净进口发展中国家的举措都是非常重要的，但是我们也不能忘了，去除市场扭曲会带来一个重要的分配效应。通过让全球粮食市场自己决定价格，将会引导更多的全球化生产，粮食净进口发展中国家也不例外。分配效应只有在长期来看才是积极的。

而且，解决了关税高峰、关税扩大、贸易扭曲的国内支持和出口补贴，不但会为发达国家与发展中国家之间打开贸易机会，还会为发展中国家之间打开贸易机会。2003年，发展中国家大约46%的农业出口目标国是其他发展中国家，而1990年这一数字是32%。

根据非洲委员会的报告：“次撒哈拉沙漠非洲国家有超过250种农商品是有比较优势的，这些商品中有三分之一出口到其他非洲国家。增加区域内的贸易不但为贫困的农业生产者提供机会，同时也还部分地缓解了非洲的粮食安全问题。例如，在过去的十年里，肯尼亚在干旱期间从乌干达和坦桑尼亚进口谷物。”在绝对数字方面，农产品需求市场增长最大的地区就是发展中国家。通过在许多地区的高效生产，我们将会带来更多的粮食安全。

在下结论之前，让我来更具体地谈一下多哈回合谈判，尤其是农业谈判。在乌拉圭回合达成的世贸组织关于农业的协议中为地区进一步自由化建立了一个重要的框架。但是很明显，为了使发展中国家能更充分地发挥其在农业方面的竞争能力，我们还有很多事情要做。多哈回合议程的启动包括对世界农业市场现存扭曲的纠正，是一个重大的进步。

从发展的观点来看，多哈回合的成果一定会比乌拉圭回合取得的成果要丰

硕得多，我们也正继续巩固这一丰硕成果。但是我必须强调的是，为了达到这一成果，我们需要在会议上达成有意义的结果，特别是在农业方面。为了达成一个丰硕成果并同时在进口敏感性和出口利益间维持一个平衡，所有的世贸组织成员必须表现出相当大的灵活性。

我们不要忘记，几千年来无论市场一体化程度或大或小，粮食一直都是贸易的重要组成部分。但在二十世纪，基本粮食的贸易正日益面临越来越多的障碍。多哈回合给了我们逆转这一趋势的机会。在多哈发展议程中，我们有一个必须坚守的使命，我们不仅仅作为贸易谈判者，更是作为那些承诺要致力实现千年发展目标和其它重要国际发展任务的政府代表。改革拖延得越久，发展可以实现的利益也就到来得越迟。

我知道有些人担心贸易自由化某种程度上给粮食安全带来了威胁。这其实是一种错误认识。让我来解释原因。首先，为了帮助发展中国家的农业向更自由化的贸易环境转变，发展中国家将会得到一些特殊的和区别性的待遇条款，这意味着更低的关税削减、扭曲贸易的国内支持和出口补贴，以及更长的执行期。我们并不期望最不发达国家进一步开放市场。他们不必降低它们的关税上限并可以充分享有所有的特殊的和区别性的待遇条款。

其次，所有的发展中国家包括最不发达国家在内，会得到一些政策性工具，这些工具包括敏感产品、特别产品和特别保护机制。在农业谈判中，加强对进口敏感地区和农民的保护，旨在为了在 7 月份之前达成“初步一致”（"first approximation"），这为香港部长会议准备了一个现实核对方案。当我们达到这个阶段时，承诺的履行将在几年内逐步实行，以给农民充分的时间加以调整。

第三，发展中国家可以放心他们的大多数确保粮食安全的发展项目将不会受到世贸组织国内支持改革的影响，这些发展项目为农业协议绿箱政策所覆盖。绿箱政策覆盖了政府服务，例如农业研究、教育、基础设施、以粮食安全为目的的公共股份、国内粮食援助、还有某些直接的资金援助。另外，发展中国家还可以在世贸组织农业协议的范围内随心所欲地为他们的贫困农民提供投入和投资补贴。简而言之，支持发展中国家粮食安全和农村发展所采取的灵活性，在世贸组织政策框架和正在进行的谈判中得到充分认可和保证。

第四，除农业外，关于服务业的谈判也正在进行中。其结果将有助于降低粮食运输、流通和营销以及其他投入成本。更进一步的好处可以通过从非农商品谈判中获得，包括农业机械、肥料、杀虫剂和其它的基本投入。总之，多哈回合中的贸易自由化对粮食安全的贡献将是非常巨大的。

1980 年，勃兰特委员会为期两年对涉及到 17 个典型的富国和穷国的研究后得出结论：“人类过去从来没有过这么充足的技术和财政资源来和饥饿及贫困作斗争。只要激发共同克服困难的意志，饥饿和贫困完全可以征服。必须解决的问题是能够解决，并且是必须要解决的”。某种程度上，从市场准入的观点来看，多哈发展议程就是对我们共同意愿的一次检验。

粮食安全问题的姑且说到这里，下面我要对我们目前的谈判状态发表一些想法。现在我们有一个一致并且迫切的需要，那就是要在今年 12 月香港部长会议前取得一个实质性突破，并为 2006 年回合的最后阶段设定进程，我们是有高度统一的需求的。部长们全力以赴，在接下来的几个月中，我们将会有很多会晤，可以为一些关键问题的谈判进程提供必要的政治力量。然而，如果我们想实现香港会议的目标，在短期内还有很多巨大的进展有待于我们去努力，许多挑战有待于我们去克服。

在我们为香港部长会议做准备过程中，7月取得了标志性进步。在7月前，或较早前，我们必须开始看被称谓的香港会议的“初步一致”(first approximation)一揽子计划。谈判也变得非常活跃，但我感觉到我们仍应把这种活跃转换为更多的紧迫感。

毫无疑问，多哈发展议程是过去曾经致力举行的最有信心的贸易回合谈判之一。以前从来没有这么多的成员参加过，我们现在有148个成员，而在乌拉圭回合谈判的后期不到120个。以前从来没有过有这么多的谈判议题，并且所有领域的谈判都需要在最后的“一揽子承诺”(single undertaking)中达成一致。这意味着，譬如在农业方面的一个成果要视服务或其他领域的谈判成果而定。全部的领域形成一个最后平衡的结果，并且单个领域对最终结果具有重大影响。

多哈发展议程的停滞无疑将使发展中国家失去一个充分融入全球经济、并从贸易所创造的经济增长中获益的机会。我们必须认识到，世界繁荣区域更加广泛符合所有人的利益。发展中国家是未来的市场。

粮食安全是个复杂的问题。提高粮食安全需要在许多领域采取积极主动以及政策行动，贸易仅仅是其中的一个领域。从粮食安全的角度来看，多哈回合的成功完成也能被看作是积极的。粮食安全之路是一致行动和互相依赖，而不是保护和独裁。

谢谢。