

从多边贸易体系角度 谈解决全球粮价高涨的途径

王国庆 王琛

内容提要 近年来全球粮食价格上涨是世界粮食市场供求形势长期失衡的集中反映。从短期看,各国目前采取的限制国内粮食价格的措施并不违反WTO所代表的多边贸易规则。从长期来看,尽快结束多哈回合谈判,确立公平和透明的国际贸易体系对解决粮食价格上涨问题有积极意义。要保证我国的粮食安全,主要还是要依靠国内生产,同时要学会充分利用两个市场和两种资源,积极参与多边贸易规则制定,为农业生产和农民增收创造良好的国际竞争环境。

关键词 粮食安全 供需变化 世贸规则

农产品贸易在国际贸易中处于比较特殊的地位。农业一直受各国政府的特殊保护,在乌拉圭回合前长期游离于国际贸易体系之外。而粮食是农产品中的特殊商品,除了受自然因素和市场风险的影响外,还因为关系粮食安全和国计民生而受政府宏观调控和直接政策干预的影响。

2006年下半年起,全球粮食价格涨幅加快。根据世界银行报告,全球粮食价格在过去三年的整体涨幅为83%,2007年为42%,达到了20年来的新高。其中,小麦、玉米和大豆在2007年的涨幅分别达到惊人的112%、47%和75%。粮价高涨让各国尤其是粮食进口国和最不发达国家忧心忡忡,各国首脑会晤商讨解决对策,很多学术研究机构也

纷纷献计献策,力图平息这次粮食价格的飞速增长。

本文尝试从供求角度分析粮食价格上涨的原因,并从多边贸易规则的角度探讨各国采取的措施与WTO规则的一致性,以及WTO在解决粮食价格高涨方面可以做出的贡献。

一、全球粮价上涨的原因

本轮粮食价格上涨的原因错综复杂,既有长期因素,也有直接原因。短期和直接因素包括美国、欧盟生物燃料产业快速发展,美国次贷危机导致农业市场投机资本大量涌入,澳大利亚等世界粮食主产国受灾减产等;长期因素包括技术进步趋缓影响全球生产,发达国家农业补贴长期压低国际市场价格,部分发展

中国家粮食自给率低以致严重依赖进口和援助,部分发展中国家的粮食消费增长等。但是从经济学角度分析,全球粮食市场供给和需求不平衡则是粮价上涨的根本原因。具体来看,全球气候变暖、技术进步趋缓和发达国家的高额农业补贴对世界粮食生产造成直接影响,而国际油价上涨、生物燃料产业的发展、投机炒作、美元贬值等则从需求角度解释了这一问题的出现。

(一) 全球变暖给粮食生产带来不确定因素,各国工业化的进程对全球气候和环境造成破坏。

随着全球气温的升高,干旱和洪水灾害发生的几率增加,主要粮食生产国的农业生产受到不利影响。美国《纽约时报》指

出,连续干旱使澳大利亚大米减产 89%,部分农民开始转而种植用水较少的作物。同时,根据联合国粮农组织统计,2005 年和 2006 年世界粮食连续减产,而 2007 年世界粮食库存量和消费量比例下降到近三十年来的最低水平。美国粮食政策研究所进一步预测,由于全球变暖,到 2020 年全球农业 GDP 将下降 16%,而发展中国家的 GDP 将下降 20%。

(二) 全球农业生产技术进步趋缓,单产提高潜力有限。

由于受土地和水等自然资源的限制,粮食产量的增加主要取决于单位产量的提高。近几十年来,世界各国农业生产较之过去已有大幅度提高,加之农业技术进步减缓,使得农业技术对生产的促进作用在不断减少,大多数地区单产继续提高的潜力有限。

(三) 发达国家高额农业补贴损害了发展中国家农业生产。

美国、欧盟和日本等发达国家对农民给予高额农业补贴,长期扭曲世界农产品市场价格,使发展中国家农民的生产积极性受到极大削弱,影响了这些国家的粮食自给率和农民减贫。根据最新的 WTO 通报,2003 年至 2005 年间美国提供的国内补贴高达 105.1 亿美元,欧盟 2002 年至 2004 年间提供的农业补贴额达到 296.9 亿欧元。这些补贴主要流向小麦、大米、玉米等粮食作物,而这些正是发展中国家的农民赖以生存的食物和摆脱贫困的主要依靠。

(四) 能源价格与农产品价格

相互联系,高油价刺激生物燃料产业发展。

现代经济的发展离不开对能源的需求。为保证本国经济发展的势头,随着能源价格的不断走高,主要发达国家一方面继续操控国际市场原油价格,另一方面,从战略角度出发,采取利用玉米、油菜等粮食和油料作物发展生物燃料的办法来解决本国经济发展对资源的需求。目前,美国每年将玉米产量的 1/4 用来制造燃料乙醇,而今后五年里将有 1/3 的美国玉米被用来制造乙醇燃料。

(五) 投机资本涌入粮食和期货市场。

来自发达国家的投机资本大量进入粮食期货市场,也是全球粮价高涨的重要原因。2007 年夏季美国爆发的次贷危机重创全球金融市场,欧美国家房地产市场深度下挫,全球股票市场一泻千里,衍生产品市场的波动性显著加大。在这一背景下,投机商从股市和房地产市场中撤出资金,调整投资方向,大量资本进入能源和初级产品期货市场。而粮食期货价格的飙升,则通过倒逼机制推动了现货市场价格的上升。而现货市场上供求矛盾的恶化,也会进一步推动期货市场价格的上漲,从而形成轮动效应。

(六) 美元大幅贬值推动粮食名义价格的上涨。

次贷危机爆发后,美元在世界范围内趋软,美联储在短短几个月之间将联邦基金利率削减了 300 个基点,拉大了与其他主要货币之间的利差,导致美元相对于欧元、日元、人民币以及其他主

要货币的大幅贬值。例如,从 2007 年初到现在,美元对人民币双边汇率已经贬值了 11%。计价货币的汇率下跌,自然会导致相关产品的名义价格上升。

(七) 人口增加和收入增长导致粮食需求不断扩大。

人口众多的新兴市场大国集中进入了改变膳食结构的时期,从而极大提升了粮食需求。美国国际食物政策研究所认为,新兴经济体国家的经济发展带来居民收入的迅速增长,从而改变了消费者的膳食结构,增加了国内消费者对高端农产品的需求。该中心预测,如果南亚地区保持 5.5% 的年均增长率,到 2025 年奶制品和肉的人均消费量将增加 70% 和 100%。值得注意的是,中国的情形有些不同。尽管中国近几年来居民对肉类需求不断增加,但中国的粮食消费主要依赖国内生产,粮食产品进口并未出现激增,因此中国的粮食需求对国际粮价影响不大,认为中国对粮食的需求造成世界粮食价格上涨也是不准确的。

鉴于以上大多数因素均为刚性和结构性的,在短期内很难改变,因此本轮全球粮价上涨很可能持续相当长一段时间。全球高粮价的时代似乎已经到来。根据美国国际食物政策研究所的预测,以当前美元价格计算,2006-2015 年间国际谷物价格还将上涨 10-20%,如美元继续贬值,这一涨幅会更大。经合组织和联合国粮农组织联合发布的《2008-2017 年世界粮食展望》预测,尽管短期内粮价较之前一阶

段的水平会有所下降,但整体来看,未来十年粮食价格不会回落到此次粮食危机之前的水平,存在粮食危机的国家政府将面临长期压力。

二、各国应对粮价上涨基本措施与WTO规则的一致性分析及实施效果

联合国粮农组织预计这次粮价飞涨将使8.2亿人重新陷入饥饿,而世界银行预测约1亿人口的生活状况会显著下降,需要政府和国际组织的援助才能满足其基本生活需要。目前世界范围内各国政府都竭尽所能地采取措施应对粮食价格的上涨,以便最大限度地降低国际粮食市场价格增长对国内粮价的影响,特别是减轻对特定人群的影响。然而,有些措施有助于稳定和降低粮食价格,而有些措施却是牺牲部分人的利益来满足另一部分人群的利益。从长远角度来看,这些措施事实上将导致粮价更加动荡并严重扭曲正常贸易。现在所需要的就是采取更为有效和一致的行动,让最需要帮助的人群获得援助,并帮助农民满足对农业产品日益增长的需求。

(一)各国和国际社会采取的临时性措施。

面对世界范围内的粮食价格上涨,各国政府纷纷出面干预,措施不一。部分国家禁止粮食出口和期货交易。例如,中国已经禁止大米和玉米的出口;印度已经禁止奶粉的出口;玻利维亚已经禁止往智利、哥伦比亚、古巴、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉出口大豆

油;埃塞俄比亚已经禁止出口主要谷物。部分粮食进口国降低粮食进口关税。例如,摩洛哥将小麦进口关税从130%降低到2.5%;尼日利亚将大米进口关税从100%减少到2.7%。各国政府增加国内粮食援助。此外,部分粮食进口国与出口国之间签署秘密协议,以缓解国内粮食短缺压力。例如,埃及与叙利亚之间的大米换小麦协议和乌克兰与利比亚之间的小麦购买协议。马来西亚等国家还实行国内粮食价格限价,并且将储备粮食投放市场以控制国内粮食价格。

为应对粮食价格危机,联合国成立“全球粮食危机工作组”,呼吁国际社会积极捐款,加强国际粮食援助。今年世界粮食计划署将向78个国家和地区的共9000万人提供50亿美元援助,随后又宣布向62个国家和地区追加12亿美元援助。

(二)各国临时性措施与世贸组织规则的一致性。

从各国采取的措施来看,出口限制和降低关税是主要手段。

1.关于出口禁止或限制。《关税与贸易总协定》(GATT)第11条规定,WTO成员不得设立或维持除国内税或其他费用外的禁止或限制,但第11.2条同时规定“防止或缓解出口缔约方的粮食或其他必需品的严重短缺而临时实施的出口禁止或限制例外。”此外,《农业协定》第12条规定对粮食的出口禁止或限制做出更明确要求:任何成员在对粮食实施出口禁止或限制时,要考虑对进口成员粮食安全的影响,并应尽可能

能提前书面向农业委员会通报并与有实质利益的其他成员进行磋商。根据国际法中“特别法优于一般法”的原则,《农业协定》对粮食禁止或出口的规则优先适用。从法律角度看,包括我国在内的发展中国家采取临时性粮食出口限制措施,是符合WTO规则的,但出口税只能在GATT第1条规定的最惠国基础上征收。

一国采取出口征税的方式来限制农产品出口,只能从短期解决粮食短缺问题,但是这些措施也会有负面作用,无法从根本上解决粮食短缺问题。首先,出口禁止或限制会给本国农民传递消极信号,影响农民的生产积极性。在无法向国外出口农产品的情况下,农民只能将产品投放国内市场,出于对生产过剩会降低国内价格的担心,农民的生产积极性将会受到影响,也不利于本国粮食生产的稳定发展,解决粮价上涨的效果也会大打折扣。例如,阿根廷对粮食征收出口税的办法引发农民的抗议,而马来西亚则因价格控制造成物资短缺和走私猖獗而决定重新评估其价格控制的办法。其次,出口限制对净粮食进口国的负面影响更大,增加粮食消费国消费者的负担,特别是对最不发达国家的消费者而言。

2.关于临时性降低粮食关税。某些粮食净进口国如菲律宾、肯尼亚等试图通过临时性降低关税的方式来缓解国内粮食短缺压力,这并不违反WTO规则。但是,临时性降低关税也有不利方面。一是关税收入是很多发展中国家尤其是最不发达国家政府税

收的主要来源,降低关税会减少政府关税收入。二是会给本国弱小农民的生产造成伤害。

3.关于粮食援助。粮食援助是向饥饿人口提供紧急救济的重要方式,但有其自身的复杂性。《农业协定》第10.4条对粮食援助作出了明确要求,如不得影响受援国的农产品商业出口和在可能的限度内以完全赠予的形式提供。目前粮食援助存在的问题是如何保证援助真正救助处于危机中的人们,如何保证粮食援助不会损害受援国的粮食生产而且不扭曲正常贸易,如何减少粮食援助给部分最不发达国家带来的援助依赖性,以及如何提高粮食援助的可持续性和支持受援国的自身农业发展等。

三、利用多边贸易规则解决粮价上涨的可能

本轮粮价上涨成因错综复杂,要解决这一问题,应当充分利用各种途径,需要国际社会共同努力,在国际、区域和国际层面共同推动解决。作为管理世界贸易的国际组织,世贸组织应该也能够在解决世界粮食价格上涨方面做出努力。

就短期措施而言,各国应加强协调一致,取消对粮食的出口限制,加强对发展中国家和最不发达国家的紧急粮食援助。但从中长期来看,一个公平、透明和可预见的多边贸易体系有利于从根本上解决粮食价格高涨问题。WTO总干事拉米表示,WTO不能提出立竿见影的解决方案,但如能完成多哈谈判,达成新的贸

易协定,有助于降低农产品贸易壁垒,缓解粮价高涨的冲击,有助于制定中长期方案。联合国贸发会议秘书长素帕差也表示,WTO多哈谈判有助于找到应对全球粮价上涨的长期办法。

多哈回合贸易谈判是WTO成立以来进行的第一轮多边贸易谈判,议题涉及农业、非农、服务、知识产权、规则、贸易救济等多个议题,也是广大发展中国家参与程度最高的一轮谈判。如果说乌拉圭回合在农业方面的主要贡献在于将农业正式纳入多边贸易体系,而多哈回合则在农业改革方面提出了雄心勃勃的目标,即实质性改进农产品市场准入,削减和逐步取消所有形式的出口补贴,实质性削减扭曲贸易的国内支持。实现这些目标对从根本上解决粮食危机有重要推动作用。

(一)取消发达国家扭曲贸易的国内支持。

长期以来,发达国家的巨额农业补贴严重扭曲了国际市场价格,致使发展中国家的中小粮食生产者不得不放弃农业生产,转而生产其他经济作物,进而导致部分发展中国家粮食自给能力严重不足,不得不大量依赖进口。如果多哈回合能够在削减扭曲贸易的国内支持上取得实质进展,将有利于从根本上消除制约发展农业生产的因素,有利于让发展中国家重新树立发展农业生产的信心,对于缓解粮食供求关系紧张有非常积极的意义。与此同时,高额农业补贴也给发达国家的政府开支带来沉重负担,发达国家也应借此机会改革国内农业,使

国内生产以市场为导向,遵循市场调控信号。

(二)加强对发展中成员的绿箱支持。

WTO允许成员在不扭曲生产和贸易的情况下对农业生产提供支持,这一点在多哈回合谈判中也有体现。要实现农业生产的长期稳定增长,发展中国家政府应提高其在农业研究与推广、农村基础设施建设等方面的支持力度。

(三)发达成员削减关税,给予发展中成员必要的灵活性以保证粮食安全、生计安全和农村发展。

衡量多边贸易谈判成功的重要标准就是关税的削减。与非农产品的关税相比,发达国家农产品的关税水平很高。对广大发展中国家来说,只有其在发达国家的市场准入机会得到切实改善,自身保证粮食安全、生计安全和农村发展的灵活性得到保障,多哈回合谈判才能称为名副其实的发展回合。

(四)落实香港部长会议有关决议,尽快取消出口补贴。

2005年12月在我国香港举行的WTO部长级会议上已经就取消出口补贴达成一致,即在2012年底前取消各种形式的出口补贴。但是,由于WTO谈判的最终结果是一揽子协议,出口补贴能否提前取消主要取决于在其他议题上能否达成协议。

当然,从某种程度上讲,发达国家给农民的补贴事实上也是对发展中国家消费者的变相补贴。这种补贴的取消会相应增加发展中国家消费者的负担,但这种短

期的成本增加是可以克服的,而且从发展中国家的长远利益看,一个公平的竞争环境带来的好处要大得多。此外,尽管不是本回合谈判议题,但其他方面的改革和协定的修改也将有利于粮价飞涨的解决。例如,粮食流通领域的改革和《与贸易有关的知识产权协定》在特殊情况下对降低农产品作物专利保护的规定,采取适当措施遏止粮食巨头垄断行业价格等。

需要指出的是,多哈回合协议并不会对粮食价格和生产带来迅速影响。关税减让和补贴削减都需要在谈判结束后,成员制作出减让表,协议正式生效后的几年内开始,而且多哈回合对粮食安全的影响很大程度上要取决于市场形势,所以要从根本上解决粮食价格问题,还要依靠其他国际组织和各国政府的通力合作。

四、我国应对粮价上涨的建议

(一) 加强我国农业改革,发展现代农业。

对任何一个国家而言,粮食安全的关键是本国粮食生产的发展。刚刚结束的十七届三中全会对农村改革发展的目标和任务做出远景规划,其中包括确保国家粮食安全和主要产品供给得到有效保障,以及到2020年农民收入比2008年翻一番。全会强调,必须巩固和加强农业基础地位,始终把解决好十几亿人口吃饭问题作为治国安邦的头等大事。要实现全会提出的目标,我们需要继续坚持立足国内、保障粮食基本

自给的方针,逐步构建供给稳定、调控有力、运转高效的粮食安全保障体系。此外,我们要学会利用WTO规则,按照适合国情、着眼长远、逐步增加、健全机制的原则,坚持和完善农业补贴制度,不断强化对农业的支持保护。同时,努力稳定粮食播种面积,提高单产、优化品种、改善品质。支持粮食主产区发展粮食生产并在水利建设、中低产田改造和农产品加工转化等资金和项目安排上适当倾斜,力争维持国内粮食市场稳定。

(二) 积极参与多哈回合谈判,争取更加公平和透明的国际竞争环境。

多哈回合谈判是我国加入WTO以来参与的第一轮多边贸易谈判,通过谈判争取到一个对我国农业生产和农产品贸易有利的环境,对我国农业的整体发展有利。我们应与其他WTO成员一道,发挥桥梁作用,争取多哈回合谈判早日结束,改变国际贸易环境中的不平衡局面。

(三) 坚持利用两个市场和两种资源保障粮食安全。

在我国粮食价格与国际市场联系日益密切,自然资源制约生产的情况下,我们必须充分利用国际市场和资源以保证国内粮食安全。在居民生活水平不断提高的情况下,适当进口一些我国短缺的品种可以调剂国内需要,不会对农业发展产生冲击。此外,利用国外资源增加粮食生产也是保障粮食安全的重要措施。目前,我国在非洲、东南亚等国家和地区种植玉米、大豆等作物取得了

较好的效果。

(四) 在尊重国情的基础上制定我国的粮食安全援助计划,彰显我国负责任大国的形象。

在发展粮食生产方面,我们有先进的生产技术和成功的经验,并曾与亚太地区、非洲地区的国家开展了良好的交流与合作。随着我们综合国力的不断提高,国际社会对我国的期待日益增多。有鉴于此,我们应尽快制定粮食安全援助计划,一方面可以力所能及地向贫困国家和地区提供援助,另一方面可以利用我们在农业技术上的优势,帮助贫困的发展中国家提高农业和粮食生产水平,展现我国负责任的大国形象。

(作者单位:王国庆,商务部对外援助司;王琛,商务部世界贸易组织司)

参考文献

Joachim von Braun (2008)世界食物形势:新的驱动因素和必要的行动,《美国粮食政策研究所食物政策报告》。

《WTO(1995),乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》,中国法律出版社。

经济学家谈应对食品涨价措施:价格控制不可取,补贴穷人是上策,《参考消息》,2008年4月4日,第4版。

联合国贸发会议:《解决全球粮食危机:确保可持续的粮食安全和减贫的关键贸易、投资与商品政策》,联合国纽约和日内瓦,2008年。

万宝瑞:深化对粮食安全问题的认识,《农业经济问题》,2008年第9期。