

粮食安全与国际贸易： 争议观点解析



《2015—2016年农产品市场状况》背景文件

联合国粮食及农业组织 编著

梁晶晶 余扬 安全 译

 中国农业出版社



联合国
粮食及
农业组织



粮食安全与国际贸易：

争议观点解析

《2015—2016年农产品市场状况》背景文件

联合国粮食及农业组织 编著

梁晶晶 余扬 安全 译

中国农业出版社
联合国粮食及农业组织
2018·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

粮食安全与国际贸易：争议观点解析 / 联合国粮食
及农业组织编著；梁晶晶，余扬，安全译. —北京：

中国农业出版社，2018. 4

ISBN 978-7-109-23676-9

I. ①粮… II. ①联… ②梁… ③余… ④安… III.
①粮食安全—关系—国际贸易 IV. ①F307. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 306872 号

著作权合同登记号：图字 01-2018-0304 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 郑 君

文字编辑 徐志平

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月北京第 1 次印刷

开本：700mm×1000mm 1/16 印张：3.75

字数：60 千字

定价：30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

本出版物原版为英文，即 *Food security and international trade: Unpacking disputed narratives* (The State of Agricultural Commodity Markets 2015–16: Background paper)，由联合国粮食及农业组织（粮农组织）于 2015 年出版。此中文翻译由农业农村部国际交流服务中心安排并对翻译的准确性及质量负全部责任。如有出入，应以英文原版为准。

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着粮农组织对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律、发展状态或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其他类似公司或产品。

ISBN 978-7-109-23676-9（中国农业出版社）

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，可拷贝、下载和打印材料，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地说明粮农组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

所有关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的申请，应递交至 www.fao.org/contact-us/licence-request 或 copyright@fao.org。

粮农组织信息产品可在其网站（www.fao.org/publications）获得并通过 publications-sales@fao.org 购买。

© 粮农组织 2015 年（英文版）

© 粮农组织 2018 年（中文版）

联合国粮食及农业组织 (FAO)
中文出版计划丛书
译审委员会

主 任 童玉娥

副主任 罗 鸣 蔺惠芳 宋 毅 赵立军
孟宪学 聂凤英

编 委 刘爱芳 徐 晖 安 全 王 川
王 晶 傅永东 徐 猛 张夕珺
许晓野 郑 君 熊 露

本书译审名单

翻 译 梁晶晶 余 扬 安 全
审 校 刘艺卓

致 谢

本文是 FAO 主题报告——《2015—2016 年农产品市场状况》的背景文件。由加拿大滑铁卢大学环境与资源研究系教授，全球粮食安全和可持续发展课题加拿大首席研究员 Jennifer Clapp 完成撰写。《2015—2016 年农产品市场状况》的起草以 FAO 确定的任务大纲为指导。2015 年上半年，FAO 举办了一系列会议，旨在为报告的起草提供意见，本文受益于参会人的发言。

在此，笔者要特别感谢 Eleonora Canigiani、Jamie Morrison、Ekaterina Krivonos、Susan Bragdon、Ryan Isakson 和 Matt Gaudreau 对初稿提供的宝贵建议。感谢 Rachel AcQuail 对本文编辑工作提供的支持。

概 要

贸易对粮食安全来说究竟是机遇还是威胁？这个长久以来备受争议的问题始终未能得到解答。考虑到农业部门在社会中承载了众多重要功能，这一点也不难理解。农业为人们提供赖以生存的食物，是世界上近 30% 的劳动力维持生计的来源。同时，农产品出口是一些国家重要的收入来源，而农产品进口是部分国家确保粮食安全的重要途径。此外，农业与生态有着密切的联系，对文化也有着十分重要的影响。基于上述各种原因，人们一直十分关心国际贸易可能以何种方式改善或阻碍社会的能力，从而平衡农业和粮食安全的不同社会和经济目标。

本文旨在通过阐述主要的对立观点和其背后的支撑依据来揭示和阐明这一争论。本文并非支持其中一方观点而反对另一方，而是希望通过阐述争论的整体情况，从中找出这一问题之所以出现两极化的原因，并探讨在国际政策制定中走出目前僵局的对策。

本文的第一部分简要介绍了对粮食安全和贸易之间关系的不同理解的历史背景。背景展示了随着时间的推移，无论是粮食安全和农产品贸易的各自概念，还是两者之间相互关系的准则，都发生了变化。

第二和第三部分阐述了两不同观点的概念基础：一方认为，贸易对粮食安全是机遇，可以保障粮食安全；另一方则认为贸易将给粮食安全带来挑战。这两部分分别考察了支持两种观点的论据，探讨了每种观点的潜在局限性和分歧之处。两种观点源自不同学派，并以其学派的科学理念作为理论基础。贸易机会论主要源于新古典经济学理论，根据该理论的原理，贸易可以使双方获益，在多样化的世界中贸易具有现实性，贸易保护具有可以预知的成本。贸易威胁论源于一些社会学学科和农业生态学，这些学科主张国家和社会的粮食政策主权，农业在社会中具有多重功能性，贸易自由化存在可预知的成本等。两种理论均提出了合理有效的论据，但是各自也存在缺陷和分歧之处。

文章的最后一部分讨论了在不同政策背景下，这一争论如此两极化的可能原因，并提出了搭建政策对话的可行方法。这些方法包括：提出更多开放式的

问题、形成共同语言和构建新的指标，以及通过合作的方式促进全球治理机构在这一领域的融合等。本文所得出的结论是，采用多学科和方法论进行评价，有利于评估粮食安全和国际贸易的相互关系，也只有通过这种方法才可能找出争论中双方的共同立场。

目 录

致谢	V
概要	vii
1. 引言	1
2. 演变认识：历史背景下的粮食安全和贸易	4
2.1 粮食安全：从国家层面到国际层面，再到个体的概念	4
2.2 贸易规则：粮食例外论和贸易自由化	8
3. 贸易是粮食安全的机遇	11
3.1 比较优势	11
3.2 贸易是“传送带”	13
3.3 农业保护给粮食安全带来了危害	14
3.4 贸易机遇论可能的局限性和矛盾	14
3.4.1 全球性价值链改变了市场均势	15
3.4.2 农业部门的生产要素流动不便	16
3.4.3 存在外部性问题	18
3.4.4 缺乏动态性综合考虑	19
3.4.5 提高效率影响其他目标	19
4. 贸易威胁粮食安全	21
4.1 国家主权和粮食安全优先于贸易的权利	22
4.2 农业的多功能性	23
4.3 粮食贸易自由化将带来风险	24
4.4 贸易威胁论可能的局限性和不一致性	26
4.4.1 粮食自给自足并不是所有国家的可行性目标	26
4.4.2 保护主义对他国粮食安全造成不良影响	27
4.4.3 农民的选择权	28
4.4.4 小规模生产者为大家提供充足的粮食的挑战	28

4.4.5 分配问题	29
5. 弥合分歧	30
5.1 两极化倾向	30
5.2 有没有可以跨过粮食安全和贸易两极观点的方法	32
5.2.1 聚焦更加开放的问题	33
5.2.2 形成共同语言	33
5.2.3 构建新的指标	33
5.2.4 利用全球治理论坛来加强两种观点的融合	34
6. 结论	36
参考文献	38

“对于经济辩论，历史给出的答案总是让经济学家厌恶，两方都厌恶。” Charles Kindleberger, 1975

1. 引言

贸易在实现粮食安全的目标过程中应发挥什么作用？这个问题已经被争论了几个世纪了。从 19 世纪备受争议的不列颠玉米法案，到目前世贸组织谈判中围绕农业的政治争论，粮食和农产品国际贸易的关系是个尤为敏感的话题。考虑到农业部门在社会中发挥的一系列重要功能，这一争论的持续升温便不难理解。农业为人们提供赖以生存的食物，是 30% 世界劳动人口的生计来源，尤其是在发展中国家，这一比例更高（世界银行，2014a）。同时，粮食出口是部分国家的重要收入来源，而粮食进口对部分国家的粮食安全至关重要。此外，农业与生态有着深刻联系，对文化也有十分重要的影响。基于上述各种原因，人们一直十分关心国际贸易可能以何种方式改善或阻碍社会的能力，从而平衡不同社会和经济目标，这关系到农业和粮食安全。

粮食安全和国际贸易的关系十分复杂，各国的政策方向并非总是十分明确或是统一的，需要考虑诸多因素。例如，贸易壁垒限制了粮食短缺地区的粮食供应，导致粮食价格过高和粮食供应量的减少。有些国家过高的农业补贴政策将对世界粮食价格造成下行压力，导致其他农业出口国的收入降低。由于补贴政策而导致的粮食价格降低将使粮食进口国的城市消费者受益，而农民的收入则会较少。但是，过度依靠粮食进口将使该国难以应对外部的突发事件，例如，价格飙升会在短时间内使得一国的进口额快速上涨。过度依赖农业出口，将其作为对外贸易的主要来源也有其风险，例如，长期价格下滑，或与之相反的剧烈价格变动，均会影响生产国的粮食安全。各国政府如何通过贸易政策应对这些问题取决于各自的国情。

近年来，粮食安全问题在当今的贸易政策背景下尤为突出，特别是自 2007—2008 年粮食价格飞涨之后，许多国家运用贸易手段远离世界高位的粮食价格。以粮食安全为目的的贸易手段的运用，是 2013 年 12 月巴厘岛世界贸易组织部长会及 2014 年全年的焦点。印度和其他发展中国家强烈要求，在《农业协定》中明确规定，确保发展中国家有实行国内粮食安全政策的权利，

从而不必再担心违反国际贸易规则，例如，旨在解决饥饿和粮食短缺采取的公共储备计划。最近关于粮食安全和贸易问题爆发的争议仅仅是世界贸易组织（WTO）谈判中针对这一问题出现的又一次新的僵持。事实上，多哈回合谈判自2001年启动后一直持续进行，多次遭到搁置，大家看到的是各国农业规则的差异及其对粮食安全的含义的不同解读（Díaz-Bonilla, 2014）。

除了WTO谈判以外，在过去十年中，有关贸易在粮食安全政策中的适当作用的分歧也成为制定许多其他政策参考的重要依据。2008年，世界银行公布的两份关于农业和发展的主要报告——《2008年世界发展报告》和《国际农业知识与科技促进发展评估》（IAASTD）（世界银行，2007；IAASTD, 2009），以不同的方式将贸易定性为关键因素。2007—2008年的粮食危机中，贸易也是存在分歧的问题。由于众多国家对粮食采取了出口限制，导致粮食价格飙升（Sharma, 2011；Headey, 2011）。粮食危机之后，出于对农产品市场波动的担忧，G20通过建立农业市场信息系统等举措来应对粮食安全问题（Clapp and Murphy, 2013）。最近，《关于饥饿和粮食安全的可持续发展目标（SDGs）草案》（可持续发展目标开放工作组，2014）中提到了贸易政策对价格和粮食供给的影响。

在不同的政策背景下，不同国家对粮食安全和国际贸易之间关系的理解也有所不同。那些倡导农业贸易自由化的组织，包括世界银行、世界贸易组织、经济合作与发展组织（经合组织）和一些工业化国家，认为贸易是巩固粮食安全的机会。而贸易自由化的反对者，包括一些发展中国家集团、粮食主权社会运动和一些民间组织，往往将贸易视为对粮食安全的威胁。贸易自由化的支持者和反对者的观点均是基于对粮食安全、农产品贸易及其彼此关系的具体想法和理解，他们通过不同的论述来解释他们的推理。然而，这些观点在许多方面彼此对立，其结果是导致有关贸易在粮食安全中能够发挥合理作用的政策推进陷入僵局。

本文旨在通过分析主要的对立观点和其理由，进一步阐明这场争论。本文并非支持其中一方观点而反对另一方观点，而是希望通过阐述整个争论的情况，从中找出这一问题之所以如此两极化的原因，以及在国际政策制定中如何走出目前的僵局。文章的第一部分将简要描述粮食安全和贸易之间关系不同观点的历史背景，从而展现随着时间的推移，粮食安全和农产品贸易的概念以及二者之间关系是如何演变的。第二、三部分说明了两种不同观点的基本概念，以及各自潜在的局限性和不同之处。接下来，本文阐述了在政策背景下争论如此两极化的可能原因，并针对推进更高效的政策对话提出了建议。

通过对这一争论的分析，可以看出，贸易和粮食安全之间的关系远远超出

了经济因素的范畴，政治、社会和生态等方面的因素也需考虑在内。因此，通过跨学科的分析 and 严谨的方法才能准确评估粮食安全和国际贸易的相互作用，只有通过这种方式才最有可能找出两种观点的共同之处。

2. 演变认识：历史背景下的粮食安全和贸易

当今，关于粮食安全和国际贸易的观点源于对粮食安全以及贸易在粮食和农业中所发挥适当作用的特定的规范性理解。国际政策和经济背景下的规则，被认为是根据主导者的身份和偏好制定、反映在政策和机构中的行为标准（Finnemore and Sikkink, 1998）。有关粮食安全和贸易的规则，随着时间的推移也在改变，这主要是因为相关想法因经验、新的信息、利益以及体制框架而发生了变化。粮食安全的概念，从最初主要集中在国家层面的粮食供给，扩展到包含世界和个体等多个层面，其维度超越了简单的粮食供给。粮食贸易规则也在发生变化，有时粮食排除在自由贸易政策之外，有时又是农业贸易自由化的推动力。通过梳理这些认识的演变，有助于了解至今仍备受争议的多个相关观点的历史背景。

2.1 粮食安全：从国家层面到国际层面，再到个体的概念

由于各国长期以来一直在探索确保国民粮食供应的方式，因此，早期粮食安全的概念与民族国家和广义上的国家安全概念紧密相连。这些关于粮食安全的早期观点主要侧重于确保国内生产和供应充足的粮食，以应对可能面临的入侵、战争和紧急情况，从而保障国内社会和政治稳定。因此，支持农业和粮食供应历来是国家建设的关键组成部分（Friedmann and McMichael, 1989）。许多国家（并非所有）面临大规模军事入侵的威胁逐渐降低，在这一背景下，越来越多的国家将国际市场作为其获取粮食的来源。粮食安全的概念也随之扩展，不再仅仅局限于民族国家层面的粮食供应。但与此同时，国内粮食生产对国家安全至关重要的理念，始终未发生改变。

国际或者全球性粮食安全与国内粮食安全问题显著不同，这一观点仅出现于 20 世纪。第一次世界大战后，国际联盟发现需要通过多边机制来解决粮食生产、供应和贸易等问题，其中包括对发展中国家的援助（Shaw, 2007; Simon, 2012）。1941 年，富兰克林·罗斯福在其颇具影响力的“四大自由”演讲中强调了“免于匮乏的自由”在国际政策中的重要性。这一号召在粮食问题上得到全球范围的响应，并促进了 1945 年联合国粮食及农业组织（FAO）的成立。FAO 在其章程序言中明确表示，其主要目标之一是“保证人类获得远

离饥饿的自由”。这一目标将通过促进更高和更有效的粮食总产量和分配、提高营养水平、改善农村人口的生活条件得以实现 (FAO, 2013)。

早期的粮食安全规则反映了国际上对消除饥饿的关注，主要集中在粮食生产和供应方面。20 世纪 50 年代许多发达国家开展的粮食援助项目以及 1961 年成立联合国粮食计划署的一个重要原因（虽然只是其中之一），就是出于对粮食供应的重视。由于这些发达国家采取了农业支持政策，并运用了现代农业技术种植粮食，使得粮食产量快速提高，国内粮食盈余。这些粮食援助项目促进了这些发达国家的过剩粮食外流 (Friedmann, 1982)。在冷战时期，粮食援助是国际援助的主要方式，因为很多人认为发展中国家的饥饿问题是造成对地缘政治具有重要影响地区政治动荡的原因，由此也是影响国际社会稳定的潜在原因。随着时间的推移，发达国家过剩粮食的输出导致了部分国家对国外进口粮食的依赖性提高，并最终被美国，也就是全球最大的粮食援助提供国，视为一个政治问题。例如，20 世纪 60 年代中期，美国倡议印度和其他发展中国家采取“绿色革命”的耕作方式来提高这些国家的农业生产力，从而实现更大程度的自给自足，减少其对进口粮食的依赖 (Ahlberg, 2007)。发展中国家更高的自给水平是保证发展中国家、乃至全球政治稳定的重要因素 (Cullather, 2010)。

“粮食安全”一词在 20 世纪 70 年代中期的全球粮食危机爆发时被引入，那时粮食价格飞涨，世界饥饿的规模得到高度关注 (Shaw, 2007)。与冷战时期注重饥饿与发展中国家政治稳定的关系一样，那时粮食安全主要被定义为全球粮食供应水平 (Maxwell, 1996)。在粮食市场最混乱的 1974 年，联合国召开世界粮食会议，会上首次明确了粮食安全的定义，即“粮食安全是指世界各地随时都有充足的基本粮食供应，以维持稳定的粮食消费并抵消粮食生产和价格波动带来的影响” (FAO, 2003)。

20 世纪 80~90 年代，人们对粮食安全的理解发生了改变，并不再仅仅局限于世界或国家的粮食供给水平。这些变化发生在冷战局势缓和、全球市场加速融合的背景下。Amartya Sen 关于饥饿问题成因的研究，极具开创性，为了解饥饿的复杂本质提供了新思路 (Sen, 1981)。Sen 的成果表明，饥饿与个人获取食物密切相关，而不是仅与社会的粮食供应相关。反过来，人们的粮食获取量由其获得生产、购买和交易粮食所需资源的能力所决定。换言之，即便社会粮食供应充足，也不能保障每个人都不被饥饿所困扰。贫困和一个人的社会地位很大程度上决定其是否能获得充足的粮食。世界银行 1986 年的报告《饥饿和贫困》中，提出了上述观点。报告将粮食安全定义为“所有人随时都能取得足够的粮食，积极健康地生活” (世界银行, 1986)。该报告强调，自给自足

并非是粮食安全的必要条件。这表明对粮食安全的认识已经发生了转变，不再局限于粮食供应。虽然报告也承认，出于其他原因，粮食自给自足仍可能是个具有吸引力的目标（世界银行，1986）。

在接下来的几十年中，对国际粮食安全的定义和理解被进一步完善（插图1）。1996年的世界粮食峰会，进一步扩展了粮食安全的定义，将营养和文化范畴扩充进来，并在2001年加入了“社会”一词。这一概念成为目前应用最广、最权威的定义，即“只有当所有人在任何时候都能通过物质、社会和经济手段获得充足、安全和富有营养的粮食，满足其保持积极和健康生活所需的膳食和食物偏好时，才实现了粮食安全”（FAO，2001）。这一定义体现了粮食安全的三个支柱——粮食供给能力、粮食获取能力和粮食利用能力，这三点不断在学术文献中被引用（Webb et al., 2006; Barrett, 2010）。2006年，FAO增加了第四个支柱——粮食获取能力的稳定性，从而表达了其他三个支柱必须随时存在的观点（FAO，2006）。

自20世纪90年代中期开始，研究饥饿问题的学者也开始关注粮食主权和获取粮食的权利，对全球粮食安全规则和有关概念的形成产生了很大影响。粮食主权这一概念出现在20世纪90年代中期，其产生与一系列社会运动密不可分。这些社会运动挑战了由跨国公司和发达国家利益所控制的粮食体系，主张国家和地区形成自己的粮食体系。对这些社会运动组织来说，粮食主权是真正实现粮食安全的必要条件（Patel, 2009; Jarosz, 2011）。2007年，在塞内加尔的一次会议上，进一步明确了这一观点，即强调“粮食主权是人们通过生态无害和可持续的方法获取健康和符合文化的粮食的权利”（粮食主权论坛，2007）。

食物权强调在人权框架下实现粮食安全。食物权的法律来源于1948年《全球人权宣言》及其后的相关宣言和协议。1996年，粮农组织世界粮食峰会不仅提出了目前最为广泛应用的粮食安全定义，还认可了《世界粮食安全罗马宣言》的内容，重新确认了粮食权利。2000年，联合国授权进行了粮食权利特别调查，2004年FAO采纳了粮食权利指南（FAO，2004）。粮食权利特别调查活动的开展提高了这一法律概念的影响力，尤其是在此后的2007—2008年粮食价格飙升时期（De Schutter, 2008; De Schutter and Cordes, 2011）。

在20世纪的大部分时期，人们对于营养失调的理解主要是营养摄入不足，具体指的是卡路里摄取量不足。近几十年来，人们越来越多地开始重视“营养不良三重负担”的概念，即营养不良不仅仅包括长期的营养摄入不足，还包括微量元素摄取不足（也被称为“隐藏的饥饿”），以及表现为肥胖和超重的营养过剩。这三种形式的营养失衡都非常重要，均会给全社会带来威胁。对营养失

衡的复杂性更深入的认识反过来为粮食安全的概念提供了信息，使其逐渐扩充内涵，将卡路里摄入过量和摄入不足，以及微量元素摄取不足对公共卫生影响纳入粮食安全的范畴（Gómez et al., 2013; Hawkes et al., 2012; Friel et al., 2015）。

以上内容表明，对粮食安全的认识在过去的一百年里发生了很大变化。对粮食安全的分析扩展到了全球和个体层面，同时也涉及了饥饿和营养失调等多维度内容。但是这些新的观点并不能完全替代那些旧的传统理念，即粮食安全的根本是生产和自给自足。正如下文所说，这些不同的观点对当今的粮食政策产生了持续和重要的影响，并反过来又与粮食安全和贸易联系的背景相关。

插文 1 过去一百年中粮食安全规则的变化

19 世纪至 20 世纪早期：将粮食自给自足作为国家安全的一部分。

20 世纪中期：更加注重全球饥饿问题。

(1) 国际联盟营养工作（20 世纪 30 年代）。

(2) “免于匮乏的自由”（富兰克林·罗斯福，1941）。

(3) 成立 FAO（1945）。

(4) 全球人权宣言中纳入食物权（1948）。

(5) 设立粮食援助项目（20 世纪 50~60 年代）。

20 世纪 70 年代：首次引入“粮食安全”的概念，并具有全球视角。

世界粮食大会（1974）对粮食安全的定义：“粮食安全是指世界各地随时都有充足的基本粮食供给，以维持稳定的粮食消费并抵消粮食生产和价格波动带来的影响。”

20 世纪 80 年代：粮食安全的重点由生产转变为包括粮食的获取和个体情况。

(1) 粮农组织对粮食安全的定义（1983）：“确保所有人在任何时候既能买得起又能买得到他们所需的基本粮食。”

(2) 世界银行对粮食安全的定义（1986）：“所有人随时都能取得足够的粮食，积极健康地生活。”

20 世纪 90 年代：越来越重视营养和粮食安全的文化维度，出现了粮食主权的概念。