

世界农业发展中的几个政策问题

Policies on the Development of the World Agriculture

朱丕荣

(农业部国际合作司 北京 100026)

80年代世界农业持续增长,平均年增长率2.1%,超过了世界人口的年增长率,基本保障了人民生活需要。但是,农业生产率的增长有减慢趋势;不同地区和国家之间发展很不平衡,有1/3的发展中国家人均粮食供应量少于70年代,农村中贫困人口占近一半;农业资源退化、环境恶化,以及农产品贸易不公平与混乱的情况在逐步扩展。从国际农业发展战略看,世界农业面临着贫困、环境和农产品贸易三个重要政策问题。

一、农村贫困和缓解贫困战略

据多方面的资料表明,80年代农村贫困率有所下降,但农村穷人的总数有所增加(不包括中国),1980年为7.83亿人,占农村总人口的52.7%;1987年8.09亿人,占农村总人口48.5%。绝大多数穷人住在农村,大部分布在人口密集的地区(如印度恒河平原,印度尼西亚爪哇岛)或资源贫乏的地区(如拉美的安第斯高原和非洲的萨赫勒地带)。农村地区社会进步落后于城市,妇女权利受剥夺的程度仍大于男人,游牧民和小规模作业的渔民都属农村贫困阶层。原始生产方式和迅速增长的人口压力,迫使许多穷人居住在资源和环境严重退化的地区。南亚和拉美、加勒比海的大部分地区农村穷人是无地者或是有地而无资金开发者。佃农受地主的严重剥削,大量农村穷人充当农业劳动者或临时苦力、劳动工人。

据世界粮农组织评估,发展中国家长期营养不良的人数有所减少,1969~1971年为9.41亿人,占总人口26.09亿人的36%;1979~1981年为8.44亿人,占总人口32.62亿人的26%;1988~1990年为7.86亿人,占总人口39.38亿人的20%。据《1990年世界发展报告》估计,按人均国民收入每年370美元的贫困上限计算,1985~1986年度发展中国家(包括中国)有11.15亿穷人;按人均国民收入每年275美元的贫困下限计算,有6.3亿人属于赤

贫。发展中国家的穷人中将近一半和赤贫者的将近一半都住在南亚地区。

如何缓解贫困?根据亚洲一些国家的经验,通过提供公共教育和健康服务,以及提供公共支持(包括国家为公众所采取的行动和公众本身为自己采取的行动),促进农业生产发展和农民收入的增加。

例如低收入的印度尼西亚对穷人提供公共支持,对贫困地区的农村基础设施增加投资,并努力促进其农产品出口,使其增加收益。印度在缓解贫困方面,由于采取了大规模的干预活动,即开展农村综合发展计划,增加小农获得贷款、肥料和推广服务的机会,取得了成效。韩国政府对农村土地的分配相对公平,并通过广泛的贷款、鼓励措施和基础设施投资以促进市场经济发展,转移农村劳动力,同时建设农村公共工程计划和直接向穷人提供支持,防止赤贫现象,穷人的比例从1976年12%减少到1984年的4%。巴基斯坦1976~1979年期间,主要通过大规模海外移民和劳务汇款,促进了农村穷人收入的增加;在80年代初期鼓励劳动密集型产品出口和农业就业机会,使农村贫困状况得到缓解。

二、持续发展与环境问题

在近20年中,人们对环境问题越来越重视,并进入了制定及执行持续发展战略的阶段。如1972年联合国环境大会,1989年联合国环境与发展委员会报告(持续发展概念),1989年有关氯氟烃的蒙特利尔公约,1990年第二次世界气象大会,1991年粮农组织与荷兰召开的农业与环境大会,1992年6月联合国环境与发展会议宣布21世纪行动计划。

在过去40~50年期间世界农业有了较大发展,但也付出了很大的自然资源代价。据估计,每年由于土壤退化损失500~700万公顷耕地,由于洪涝和盐碱化损失100~500万公顷耕地。在非洲撒

哈拉以南地区,每年每公顷土壤养分损失相当于 20 公斤氮肥、10 公斤磷肥和 20 公斤钾肥。世界 2.35 亿公顷的灌溉地中有 2 000~3 000 万公顷盐碱化。80 年代期间因滥伐森林,使湿热带林地每年实际减少 1 680 万公顷。许多捕捞地区的鱼类资源严重减少,工业国家和发达地区生物资源减退、水污染等环境问题日益严重。

持续发展就是生物、经济和社会三个系统之间产生最佳的相互作用。这涉及到系统之间以及现代和将来各代之间的利弊权衡问题,并需要强调在保持自然资源的利用和质量的情况下尽量增加经济发展的净收益。勃伦特兰委员会的报告《我们共同的未来》通过强调人的需要促使更加重视人的因素,以实现持续发展。即“在不影响子孙后代满足其自己需要的能力的情况下,满足当代人民的需要”。该报告把持续发展视为政治、社会、文化以及经济方面的总目标,把实现持续发展当作一种政治决心,并指出,发达国家不仅需要调整其消费格局以减少对自然资源的需求,需要采取避免或者减少环境破坏的政策措施,而且还必须帮助发展中国家实现持续发展,这意味着增加财政援助,技术转让及改进现有的经济秩序。

发达国家环境政策的目标是更多地依赖再生资源,制定更加严格的空气和水质量标准,以及保护生物多样性和荒地。发展中国家则主要是加强对自然资源管理,采用有利于环境的技术和农作制,以发展农业生产、保障国家粮食安全以及提高收入和缓解贫困。

发达国家和发展中国家的共同任务是保证在作出生产和消费决定时,考虑到环境利益和代价。自然资源是长期经济生产力,应以货币价值加以计算,这样便于决策者、生产者和消费者对资源利用慎重考虑。有的国家制定了农业环境标准,对没有污染或不损害环境的农民进行补贴,或是采取由污染者支付的原则,也有通过补贴付款以限制农户的技术选择,鼓励农业生产者减少生产的集约程度(大量使用化肥、农药等投入物),解决现代农业的环境影响问题,这是对农业环境管理的重要起点。

发展中国家可以通过各种途径,鼓励人民的参与以及管理当地自然资源,推广有利于环境的技术和农作制度,保证公平地分享农村发展的利益,来实现农业的持续发展。在战略上,不仅要从资源管理的技术问题考虑,还必须从政治经济方面考虑,广开门路,为从事非农产业或从事与利用再生资源没有直接联系的人,提供更多的收入和就业机会。

三、开放农产品贸易国际市场

据关贸总协定的统计,80 年代世界贸易量增加

50%,贸易总值增加 70%多。贸易的增长主要是制成品贸易,而且集中在北美、西欧、日本和其他一些亚洲国家。农产品贸易则不很活跃,1981~1991 年世界农产品出口贸易总额平均年增长率为 4.1%,1980~1990 年期间发展中国家的农产品出口价格实际下跌约三分之一。

全球对农产品需求停滞。发达国家的谷物、奶制品过剩,发展中国家的食糖、棉花、咖啡和天然橡胶供应充足。农产品贸易的保护主义较为严重。发达国家对生产者补贴等值支持标准从 1979~1985 年期间平均每年 34%,至 1990 年上升到 44%。发展中国家粮食进口量年增长率从 1975~1981 年期间的 9.4%,下降到 1981~1986 年期间的 0.9%,同一时期,发展中国家粮食出口量年增长率也从 6.2%下降到 0.7%。

根据关贸总协定,农业基本上不受多边贸易规定的约束。许多发达国家和一些发展中国家采取关税、进口配额和其他边境措施,再加上政府对生产者付款以及其它各种国内补贴来保护农业。

肯尼迪回合(1963~1967 年)和东京回合(1973~1979 年)的谈判,试图把农业列入关贸总协定规划范围内,均未成功。在 80 年代期间,多边贸易制度并未能解决困扰世界农业的问题。现行制度没有能够阻止剩余农产品的积累,致使发达国家采取更多的支持和保护措施,国际贸易市场的竞争更加激烈。所有出口农产品的发达国家均承受着日益增重的预算负担,而许多发展中国家的人均收入和出口收入不断减少,进口粮食的困难日渐增加。在这种形势下,促使乌拉圭回合多边贸易谈判为解决农产品贸易问题作出努力。

在 1986 年埃斯特角举行的部长级会议上,关贸总协定的缔约各方同意努力实现农产品市场更大程度的自由化,并同意把所有影响获得进口及出口竞争机会的措施列入更有效的关贸总协定规章内,即把获得进口机会,(特别是数量限制和其他非关税壁垒),出口竞争(特别是出口补贴),国内农业支持等政策问题,都列入国际贸易谈判的范围。单独成立了一个小组就许多发展中国家关心的减少热带产品的贸易壁垒问题进行谈判,还成立了一个工作组,研究制定有关卫生和植物检疫措施的规定。

但开始几年,未能就谈判形式和内容取得一致意见。到 1990 年 7 月,农业谈判小组才拟定了一份统一的谈判文本草案,要求各国在获得进口机会、出口竞争和国内补贴方面作出具体承诺,原则上出口补贴减少的幅度比进口壁垒或国内补贴减少的幅度要大。同时,经七国首脑会议同意,将此草案作为加强谈判的一个基础。美国于 1990 年 10 月提出

(下转第 13 页)

源的更新能力和水平相协调,与不可更新资源的代替或供应渠道相衔接。高速度应有利于建立资源节约型的产业体系。

(6)速度要与优化产业结构相结合。高速发展要有利于产业体系的完善和进化,有利于产业结构的优化和功能的提高。速度要与产业的基础结构相协调,起码不能加深产品结构性过剩,加大发展“瓶颈”,加剧产业畸形。

诚然,任何经济发展都不可能在理想状态中运行,即使是经济奇迹也还会出现许多不协调、不平衡、偏差、隐患等。但是,我们应该有意识将经济发展的方向和速度向较理想的境况引导,通过不断的探索、调控,避免大的失误,避免出现上述的种严重失衡或失调,较为接近持续发展的模式,使之较符合历史发展潮流,是应该努力争取的。

三

回顾我国几十年来的实践,可以看到,在经济发展速度问题上有几个倾向性的问题反复出现,对经济健康发展造成巨大干扰,值得我们警惕。

1. “一窝蜂”的做法

往往一提加快发展速度就仅被理解为高的经济增长指数,高的生产指标,而实现这些高指标又往往仅寄希望于扩大外延再生产,铺新摊子;不管条件如何,抢着上,到处上,乱上,形成相互攀比、仿效;不分东西南北,不管区域差异,几乎都是同一种思路,同一套方法,同一个模式。我国经济建设几次有利的发展时机就是被这种做法冲击掉的,并留下许多严重后遗症。当前,在市场经济条件下,下决心铲除这种毛病,应成为宏观调控的重要内容。

(上接第59页)

建议,要求在10年内国内支持和关税削减75%,出口补贴削减90%。凯恩斯集团13个农产品贸易国(加、澳、智利、巴西、阿根廷、匈、印尼、斐济、哥伦比亚、马来西亚、乌拉圭、泰国、菲律宾)的建议,基本上与美国的建议相同,但加拿大对进口机会问题有些不同意见。欧共体则于1990年10月建议,在10年内支持水平比1986年减少30%。

在乌拉圭回合开始不久,净粮食进口的发展中国家成立了小组,提出贸易自由化将导致粮食进口价格上涨,因此建议以优惠粮食销售、财政援助、改善市场准入条件,增加粮食援助或减少债务偿还数额等形式进行补偿。1990年12月召开的布鲁塞尔部长级会议,曾经提出一个有关农业问题的折衷建议,规定在出口补贴、市场准入和国内支持措施三个关键领域中削减30%,但并未就此达成一致意见。在关贸总协定总干事与主要国磋商的努力下,

2. “热”容易,“冷”却难;“热”得快,调控反应慢

每次的高速“热”都只有一个很短的启动过程,一般是先由决策者提出,具有较强的政治号召力,很容易产生全国动员的优势。这本是好兆头,但由于政治色彩太浓,加上各级决策者普遍存在的重速度、轻效益的决策偏好和显示自身政绩的急功近利的需要,很快就会在全国形成层层加码的热潮。许多隐忧、不利因素往往被掩盖,只准就热谈热,难得热中思冷。因此,即使已出现不良征兆,也不能引起警惕,不能及时将消极影响消除于萌芽状态,而往往是到了问题成堆,矛盾激化时,才采取急煞车的办法,从而引起大的折腾或震动。这在未来,是应该认真汲取的教训。

3. 传统思维的惯性和惰性

我国的各级决策者,战略、规划和计划的制定者、执行者,总的说来,对于计划经济较有经验,对市场经济较生疏;对搬抄国外和别的区域的做法较盛行,对创造性制定自己的发展模式较外行;对扩大外延再生产较熟悉,对扩大内涵再生产较拘手;对赶热潮、赶速度较感兴趣,对科学决策较冷淡,嫌麻烦;对产值易重视,对效益易轻视;对生产较认真,对生态较马虎;对资金投入较大胆,对技术投入易怯弱;对自身区域和行业较偏好,对基础设施和公益事业易推托;对资源消耗大手大脚,对教育、培养人才小手小脚;救灾较积极,防灾较消极;对上级领导较负责、耐心,对下属群众常怠慢、轻心。如此等等,积久成习,具有很强的惰性。如若这些方面没有大的改善或转变,要确保我国经济长期、稳定、较高速度的发展,是很难达到的。

(责任编辑 蔡德诚)

1991年2月开始恢复乌拉圭回合谈判,农业仍是一个单独小组的主题,但农业谈判的进展缓慢,意见分歧较大。

80年代,人们十分关切保护世界环境和保护国内卫生和安全,免受污染和不安全产品的危害,开展了单边、双边和多边活动,研究解决贸易和市场中的环境卫生和安全贸易措施。1979年东京回合的“标准守则”,力求解决卫生安全与环境标准与贸易自由化之间的平衡问题。关于采用卫生和植物检疫措施的规定是乌拉圭回合谈判的一个重点,已在很大程度上取得一致意见。有必要规定更多的有关环境卫生和安全管理国际协定,来协调经济及发展水平不同国家环境卫生和安全重点方面的分歧,使其既符合保护全球环境的需要,同时又努力实现更自由的多边贸易体系。

(责任编辑 蔡 今)