

## 貿易與糧食安全



全球化下的糧食交易



政策調整為上策



國合會也在做

## Development Focus Vol.75



Flickr/ADB

每到聖誕節，許多人會邀請自己的親朋好友，到餐廳裡共享聖誕大餐，但大家在享用大餐的同時，可能忽略，世界上還有許多人仍然面臨飢餓之苦，根據統計，全球每年平均有1,000萬人因為飢餓而死亡，因此，在後2015的永續發展目標（Sustainable development goals, SDGs）中，將在2030年之前消除全球飢餓列為目標 2，充分展現國際社群對於此議題的重視。

針對解決糧食安全問題，已經有許多人提出相關做法，包括糧食增產、回收食物及家庭農業等，不過根據國際糧農組織（Food and Agricultural Organization, FAO）最近發表的《2015~2016年度農產品市場狀況》報告書指出，貿易也是解決全球糧食安全問題的方法之一，但因農產品貿易全球化所引起的糧食價格波動、糧食傾銷等問題，卻反而可能加劇部分國家的糧食安全問題，因此，如何透過政策的調整，讓所有國家受益於自由貿易，也將是未來是否能夠透過貿易解決糧食問題的關鍵。

## 全球化下的糧食交易

1930年代全球經濟大蕭條，使得被認為是主因的貿易保護主義在國際間受到唾棄，許多國家並在1947年簽署「關稅暨貿易總協定」（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT），並於1995年正式成立「世界貿易組織」（World Trade Organization, WTO），其不但有助於解決世界各國的貿易爭端，而且透過自由貿易的推動也降低某些商品的費用、增加商品的選擇，使消費者獲得更高水準的滿足，以全球角度觀之，自由貿易亦促進國際分工，使各國資源得到最佳配置。

在貿易全球化之下，糧食在國際市場上的流動也逐漸增加，根據國際糧農組織的統計數據顯示，在2000~2012年間，全球農業出口成長了將近3倍，然而，由於世界上所有國家所生產的糧食，只有在自給有餘之後，才有可能經由貿易市場銷售，因此全球糧食貿易量，大約只佔生產量的10~12%，並不算高，但國際糧農組織的報告中預測，未來10年隨著全球對於農產品的需求持續增加，國際糧食貿易將持續成長。

除了糧食貿易成長之外，隨著全球經濟及人口等結構的改變，也使得全球糧食貿易市場的版圖出現變革，例如亞洲的開發中國家如中國、印度等，因為收入增加、人口成長及城市化等因素的影響，使他們成為糧食進口率成長最快的淨進口國，根據最新發行的中國食品產業發展趨勢報告指出，預計至2025年，中國進口牛肉市場比率將從目前的12%增加到20%。拉丁美洲則是目前糧食淨出口量最大的地區，北美洲緊接在後，東歐及中亞則漸從糧食淨進口國轉型為淨出口國，相較之下，撒哈拉以南非洲的糧食進口量則不斷上升，主要原因乃人口上升。

不管對於糧食出口國還是進口國來說，各國對於糧食貿易的依賴度都有上升的趨勢，透過自由貿易，國際上甚至地方性的經濟、社會環境及政府政策等因素的變動，都會影響糧食貿易市場，也使各國暴露於國際糧食價格波動的風險之下，進而影響糧食市場的穩定性。





## 貿易為糧食安全的雙面刃

在貿易全球化的推動之下，除了有助於全球經濟成長之外，對於糧食安全也有正面幫助，主要可從以下幾點分析。

首先，根據世界銀行（World Bank）所做的統計指出，在1990年代，採取較低關稅政策的開發中國家，人均所得的成長速度為未採取低關稅政策國家的3倍，也就是說，若加入全球貿易自由化的浪潮，將有助於提高所得，增加糧食購買力。其次，若是從貿易供需的角度來看，貿易全球化可讓糧食生產過剩國，將過剩的糧食透過國際交易機制，販售到缺乏糧食的國家，此外，由於透過糧食貿易可以創造更多的需求，因此對於糧食生產者來說，有提高糧食生產的誘因。第三，透過貿易除了可以同時增加糧食進口的數量及種類以外，由於貿易市場上的競爭，也會使糧食生產者增加投資，優化生產效能，進而提高糧食生產品質。最後，在全球糧食貿易自由化之下，由於關稅壁壘的取消，將使得糧食進口依賴國的人民在國內可以用更低廉的價格購買糧食。

儘管透過貿易自由化可以讓全球糧食在國際市場上流通，讓過剩的糧食得以賣到需要糧食的人手中，但貿易自由化對於部分國家來說，卻可能加深當地糧食危機，以海地為例，原本該國稻米生產可自給自足，但為了取得國際貨幣基金的貸款，1995年在美國的壓力之下，海地將稻米的進口關稅從原先的35%調降到3%，使得美國廉價稻米大量傾銷海地，這也讓海地的稻米業萎縮，目前海地稻米自給率僅15%，其餘均賴美國進口與國際糧援，在這樣的情況下使得海地的糧食安全容易受到國際糧價波動的影響，從2008年國際糧價飆漲造成海地大暴動可見一斑。

另外，糧食貿易自由化，也可能使農人在種植作物時，受到國際糧食價格的影響，而改種經濟作物，例如先前為因應全球能源危機，而推出了生質能源，使得製造生質能源的玉米價格大漲，提供第三世界國家的農民誘因，把原本用來生產糧食作物的土地，拿來種植能源作物，減少糧食作物的生產。此外，部分國家原先種植糧食作物的農民，也可能因為無法抵擋外國糧食傾銷所帶來的價格壓力，而放棄種植糧食作物，改種高單價的經濟作物，這將加深國家對於進口糧食的依賴，對於國際糧價的波動也會更敏感。

最後，根據報導指出，由於今年的聖嬰現象引發了非洲30年來最嚴重的乾旱，使得辛巴威及坦尚尼亞禁止穀物出口，對於面臨糧食問題的馬拉威來說無疑是一大打擊，根據美國政府與國際糧農組織共同成立的「饑荒預警系統」（Famine Early Warning System）預測，馬拉威將有280萬人面臨糧食缺乏。

在全球貿易格局的變化和全球供需市場變動的多重風險下，將使糧食貿易及其治理產生越來越大的影響，如何透過國家貿易政策的調整，來減緩國際糧食市場改變所帶來的衝擊，將是各國必須面對的課題。

## 政策調整為上策

為了促進自由貿易下的糧食安全，各國政府需要在三個層面作調整：分別為貿易干擾補貼(trade distorting support)、關稅壁壘與貿易配額，以及反傾銷政策。

首先，有些已開發國家最為人所詬病的農產品貿易政策，就是對本國貨物進行出口或是生產補貼，此舉將削弱開發中國家農產品價格的相對競爭力，嚴重傷害經濟環境脆弱的開發中國家。例如，2013年改革前的歐盟共同農業政策(The Common Agricultural Policy, CAP)，對歐盟國家農民進行500億美元以上的補貼，有專家分析此舉使國際農產品市場價格波動幅度提高25%~30%，對開發中國家帶來長期或短期的災難性影響。



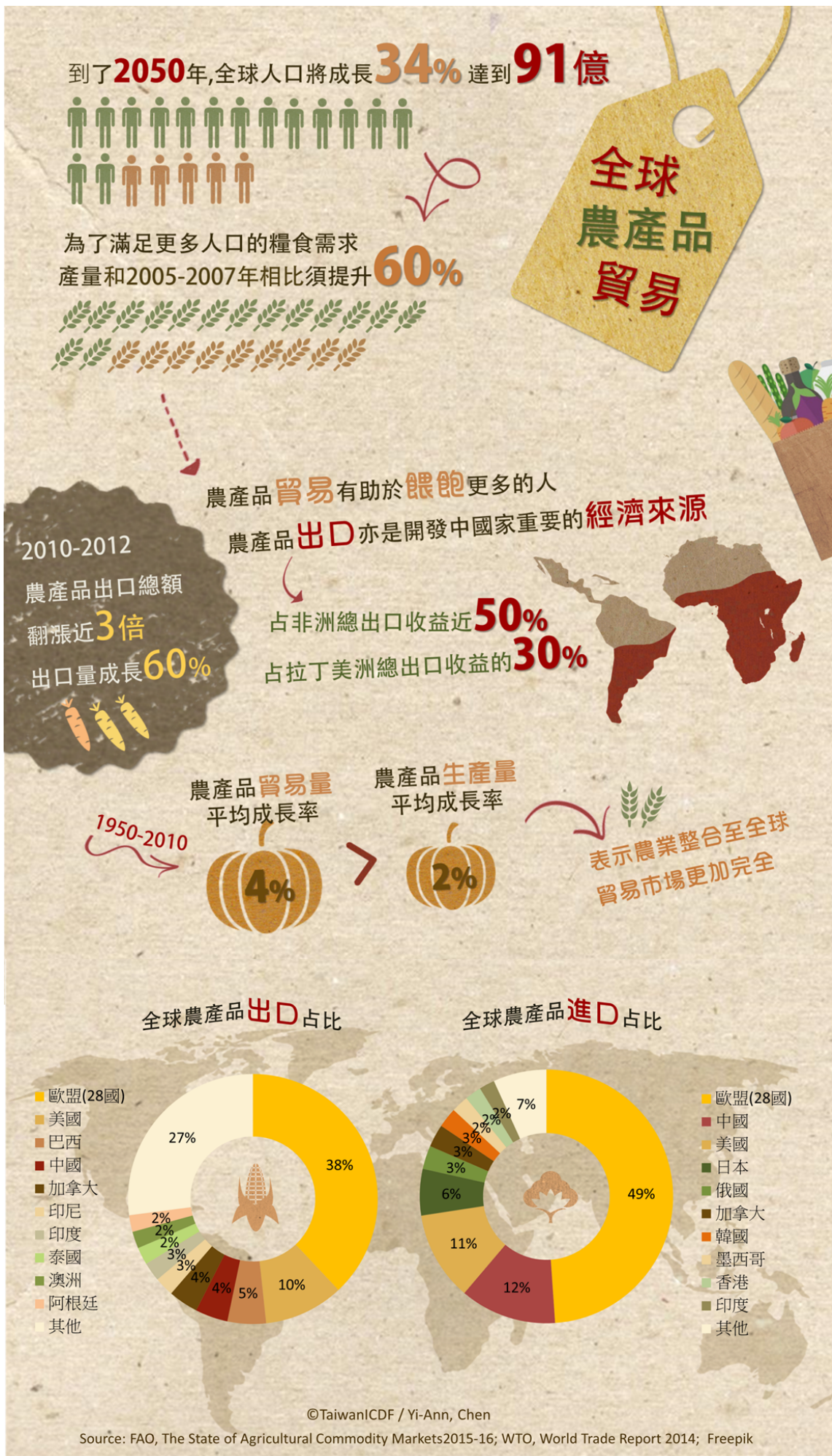
其餘兩種傷害開發中國家的貿易政策包含貿易壁壘及傾銷，某些已開發國家為了保護本國農產品，針對進口產品高築關稅壁壘或設定貿易配額，增加開發中國家農產品出口的障礙，使其原本先天不良的出口貿易情況更為緊繃。最後，全球化市場使得低價貨物更容易傾銷至貿易政策尚未健全的開發中國家，沒有受到政策保護的小農無力競爭，成為全球化市場開放下的最大受害者。

為消弭國際糧食市場波動對經濟弱勢國家帶來的衝擊，政府在制定糧食安全政策前須就全球及各別國家的糧食貿易環境進行整體分析，將糧食供應、糧食可得、糧食利用與糧食穩定供應等四個層面納入考量。糧食安全體系的任一環節亦皆不可忽略，包含糧食生產、運銷、進出口、倉儲、管理與消費等，須將頭尾流程完整串聯以擬定有效的政策。

綜上所述，藉由糧食供應鏈的釐清，不難發現全球化浪潮下的市場體系中，若要扭轉開發中國家脆弱的經濟環境，不能單由國與國間貿易關稅著手，各國政策必須整體規劃並配合細部環節設計，才能大幅消弭國際貿易市場的各種衝擊。

因此除國家整體貿易政策的調整外，還有其他關鍵策略，例如建構糧食安全風險管理機制（對於氣候變遷、戰爭威脅、糧價高漲、能源危機的緊急因應）、糧食儲備強化、區域儲備與海外投資強化、食品安全與食品履歷建立、糧食安全雲端技術、減少食物浪費、減少營養不良或肥胖問題與增進社會救助等。綜上可知，糧食安全政策不僅攸關貿易談判與國家利益的角力，更與實踐社會正義以及維護人類安全習習相關。





## 國合會也在做

面對貿易自由化及氣候變遷，生產要素的產出與流動呈現全球連動態勢，開發中國家本來即脆弱的經濟處境將更易受國際價格波動影響，對該等國家生產和糧食安全帶來影響，並使開發中國家農業市場環境惡化。有鑑於此，在了解夥伴國需求後，國合會有多項計畫特別專注於鞏固糧食安全各項環節的技術協助與人道援助。



例如國合會在友邦聖文森執行的「強化農民組織暨提升蔬果生產技術計畫」，即考量到文國農產品因銷售品質和產量不穩定，國產品通路受限，造成該國農業發展不易，因而運用我國豐富的農業栽培技術經驗與優勢，協助文國強化農民組織功能並提升蔬果生產技術。此外，國合會亦在友邦索羅門群島執行「農業綜合經營計畫」，配合索國政府糧食安全之推廣政策，因應該地氣候水土條件選取適當糧食及雜作，協助社區合作並以推廣社區糧食雜作生產，成立社區綜合農場或農業綜合經營推廣中心及社區農業產銷合作農場，協助農民合作之糧食栽培推廣。

另一方面，國合會也相當重視夥伴國成員長期的能力建構，例如在瓜地馬拉執行的「微中小企業營運輔導功能提升計畫」，主要目的就在協助瓜國政府強化微中小企業輔導能力，協助其追蹤微中小企業現況，訂定微中小企業輔導總體策略，希望藉此強化外部輔導機構能力、強化輔導能量。在巴布亞紐幾內亞，農業發展為巴紐政府2050年國家發展願景七大戰略目標之一，目標在於取代部份進口農產品，協助農民發展半商業化農業生產模式因應需求日增的國內市場。經評估後，國合會亦於2015年著手施行「巴布亞紐幾內亞農民發展培訓計畫」，協助該國農民改善栽培技術、設立農業教育訓練及推廣中心，以及協助巴紐建立計畫監督與評核機制等。



# 新聞拍立得



2015/12/22

世界銀行提供菲律賓貸款對抗天災



2015/12/16

亞洲開發銀行批准加速融資改革方案



2015/12/18

歐銀於約旦啟動首個難民援助計畫



2015/12/23

非銀2015年回顧與展望



2015/12/21

美洲開發銀提供貸款協助海地建設工業園區



2015/12/22

聖嬰現象影響南部非洲糧食產量



## 國際開發援助現場

財團法人國際合作發展基金會

台北市士林區天母西路62巷9號12-15樓

國合會臉書粉絲團：

[www.facebook.com/taiwanicdf](http://www.facebook.com/taiwanicdf)

主編：吳台生

編輯：梁嘉桓

陳蕙安

于振亞

美編：周雅芬