

米糧貿易 —— 即將召開的世貿會議如何威脅貧 窮國家的農民

發展中國家數以百萬計的貧窮農民，在極低價的、而且通常是傾銷的進口糧食影響下，根本不能賺取足夠他們生活的收入。全球最重要的基本糧食——稻米——顯示了問題的嚴重性。富裕國家長期利用國際貨幣基金會（國基會）、世界銀行（世銀）和強硬的雙邊貿易協定來推開貧窮國家的大門，使廉價稻米湧入後者的市場。這些進口中包括美國政府大力補貼的稻米。現在，富裕國計劃更利用各國都必須遵守的世貿規則，來將那扇大門完全踢倒。貿易規則應促進發展而不是破壞發展，任何新的世貿協定都必須確保貧窮國家能通過貿易規制來促進糧食安全和農村生計。

撮要

「美國必須將其農業政策放在國際舞台上來考慮，在協助【我們的】農民維持競爭力的同時，積極爭取全球市場全面開放。」——美國農業部

「如果我有權決定，我會阻止美國稻米進入我們的國家。我告訴你，如果美國稻米不進來，我們會富裕起來，我們不會還那麼窮。」——加納北部一位種稻米的農民阿-哈辛·阿布卡里

如果要將貧窮變成歷史，二零零五年將是十分重要的一年。全球超過八成的窮人在農村生活，因此必須確保農業令窮人受惠成為國際議程的一個核心議題。十二月在香港召開的世貿部長級會議，是落實多哈回合(Doha Round)發展議程的承諾的一個關鍵時刻。

儘管富裕國家曾承諾將發展議題放在全球貿易談判的核心，他們——尤其是美國和歐盟——卻不斷通過玩弄農產品貿易規則來對付窮人。他們重新包裝他們對本國農業的補貼，令這些補貼看來符合世貿的規定，從而讓他們可以繼續將稻米、玉米、奶、糖及棉等農業產品，以低於它們真正生產成本的價格，在發展中國家的市場傾銷。與此同時，他們以強硬的姿勢迫使發展中國家，以降低進口關稅的方式進一步開放市場。

如果富裕國家達到它們的目的，得益的將是農業集團和大企業，佔全球農民人口百分之九十六的貧窮國家生產者的生計將會受到威脅。稻米是一個生動的實例，讓我們看到貧窮國家生產者將受到甚樣的威脅。

稻米就是生命和生計

三十億人——全球一半的人口——以稻米作為主要糧食。二十億人依賴種植稻米和從事跟稻米有關的加工業為生，其中大部份是貧窮國家的小農戶。在美國，稻米在大農場種植，而這些大農場僱用很少人。但在斯里蘭卡那樣的國家，面積比美國小一百四十倍，但種植稻米的農民人數是美國人數的差不多五十倍。

在一些國家，稻米是對付飢餓和消滅貧窮的一個重要資源。這些國家的政府利用農業和貿易措施——譬如進口關稅——來加強這個部門的競爭力（如越南）、促進農村發展（如印尼），或者為小農戶提供生計上的安全網。

如果國家的支持給過早地削弱，或者關稅給大幅降低，低成本的進口產品會湧入。不論這些產品是來自像越南或泰國那樣具競爭力的稻米出口國，抑或是獲得政府大力補貼的傾銷產品，如美國出口的稻米，結果都可能令數以百萬計農民家庭的生計被摧毀，和令農村發展的前景受到破壞。

廉價的糧食對貧窮的消費者來說當然是重要的，但進口產品增加不一定令產品的零售價降低。如果市場像洪都拉斯那樣，給少數幾個進口商控制了，廉價進口產品帶來的好處便不會擴散開去。結果農民和消費者都會陷於更惡劣的處境中。還有，由於農村的消費者主要都是靠當農民和農場工人賺取現金，或者在依賴活躍的農村經濟的非農場企業中謀生，一旦進口產品令本地穀物價格下跌，他們的生活條件亦必然會惡化。

對任何一個發展中國家來說，是否、何時和如何開放農產品貿易是一個很複雜的挑戰。這些國家的政府都必須考慮消費者所受的影響，同時也要考慮對國家糧食安全和稅收，對男性和女性，對環境和對南半球國家間的貿易的潛在影響。

要解決這些政策難題，最合適的是發展中國家的政府，而不是世貿、世銀或國基會。國際協定因此必須有充份的彈性，令發展中國家的政府能夠根據國內的情況，制定適當的政策。與此同時，這些政府對公眾的問責也需要改善，從而確保窮人能真正因為這些政策而受惠。第三，由於農業日益不受撥款機構的青睞，國際上給予農業發展的援助已減少至一九八四年援助總額的三分之一。在這樣的時刻，對農業的投資有必要增加。

樂施會關注到世貿談判的方向，加上其他的壓力進一步將貿易自由化步伐加速以及推行不作區別的自由化，會令發展中國家決定其貿易和農業政策的權力受到限制，結果可能為貧困的社區帶來災難性的影響。

使力推門：各方的壓力

國際金融機構和主要的農業出口國多年來都向發展中國家施加壓力，要他們開放稻米和其他基本糧食的市場。自八十年代初起，國基會和世銀便利用正式的有條件貸款和非正式的威嚇手段，來強迫發展中國家放棄規管其農業市場，和推實行市場自由化。

一九九五年國基會迫使海地將稻米關稅由百分之三十五減至百分之三，結果是令進口稻米在一九九四年和二零零三年間增加超過百分之一百五十。今天在海地，人們吃用的每四碗飯中，有三碗是來自美國的。對世界最大的稻米生產商 Riceland Foods of Arkansas 來說，這自然是好消息。該公司的利潤在二零零二年和二零零三年間增加了一億二千三百萬美元，大部份是來自增加了五成的出口，而這些稻米主要是去了海地和古巴。海地的農民卻因此大受打擊，原來種植稻米的一些地區的人們，現在成爲該國營養不良和貧窮水平最高的人口。

在世銀和國基會壓力下，加納也撤銷了對進口的管制，結果同樣導致稻米進口大幅增加。該國議會因此在二零零三年通過增加關稅。但國基會因爲「有需要敦促加納推行一個開放的貿易政策」，而迫使該國政府對議會的決議實行急轉彎。

貧窮國家跟主要農業出口國如澳洲、加拿大和美國的自由貿易協定，迫使前者將它們的市場開放給廉價的進口產品。譬如二零零四年五個中美國家、多明尼加共和國和美國簽定的 DR-CAFTA 協議就爲美國向外傾銷的產品贏得地區市場。由於關稅下跌，尼加拉瓜一萬七千名米農面臨獲政府大力補貼的美國稻米湧入他們的市場的衝擊。

富裕國家之傾銷

富裕國家都大力補貼他們的農業，二零零二年日本、美國和歐盟單是給予他們的稻米生產者的補貼共高達一百六十億美元。他們當中又以美國最善於利用虛偽的手法，在稻米貿易中謀取利益。美國是全球第三大稻米出口國，但其實美國稻米的生產成本比領先的泰國和越南要高出兩倍多。美國出口量能夠排行第三，完全是因爲來自國家的鉅額補貼。二零零三年美國政府向稻米生產部門注入十三億美元，而美國米農的生產成本是十八億元。換句話是，美國稻米的生產成本中，百分之七十二實際上是由國家支付的。

在二零零零至二零零三年間，美國每噸（指公噸，下同）白米的種植和碾磨的成本是四百一十五美元，但卻以每噸二百七十四美元的價錢在出口市場傾銷。換句話說，美國稻米的出口價格比其真正成本低了百分之三十四。真正從美國慷慨的補貼和從發展中國家加促貿易自由化的措施中得益的，是美國的農業生產集團。難怪美國的稻米生產商和出口商投入那麼多的人力物力，游說政府為他們的傾銷過剩產品開拓新的出口市場。

世貿即將上演：富裕國家踢倒大門

世貿正在進行的談判將會決定發展中國家關稅上限下調的幅度。樂施會根據建議中削減關稅的方程式——被稱為夏秉淳方程式(Harbinson Formula)，計算出貧窮國家可能受的影響。十三個種植稻米的國家——包括印度、中國、尼加拉瓜和埃及——會被迫降低他們現時的稻米關稅。這十三個國家的稻米產量佔全球稻米產量一半有多。他們的總人口達十五億，其中大部份人的生計依靠農業。面對進口不斷增加的情況，這些國家將不能通過提高進口關稅來保護他們的農民和農村經濟。在關稅政策上，其他很多國家也同樣不會有很多轉圜的餘地。

這些國家在其他基本糧食的前景問題上，也面對同樣的難題。根據同一條方程式：

- 家禽：十八個國家將要自動降低關稅，其中包括象牙海岸、洪都拉斯和摩洛哥。
- 糖：十四個國家，包括肯尼亞、菲律賓和剛果。
- 奶粉：十三個，包括加納、洪都拉斯和印度。
- 大豆：十三個，包括土耳其、中國和象牙海岸。
- 花生：十三個，包括哥斯達黎加、泰國和土耳其。
- 玉米：七個，包括印度、墨西哥和剛果。
- 小麥：六個，包括印度、墨西哥和突尼西亞。

如果發展中國家失去他們對關稅的控制，他們會面臨進口糧食大幅增加的威脅。爲了避免農村發展因此受到破壞，發展中國家提出了兩項爭取特殊和差別待遇的建議：

- 建立一個「特殊產品」的類別，讓一些對發展中國家生計、糧食安全和農村發展必須的穀物獲得豁免，不必受降低進口關稅的措施影響；
- 建立一個「特殊保障機制」，讓貧窮國家可以在進口價格或進口量波動時採取短暫提高關稅的措施。

直至現時爲止的談判中，富裕國家和一些發展中國家的農產品出口商的目標，是限制上述建議中的產品類別數目和限制進口國享有的彈性。相反，被稱爲「三十三國集團」(G33)的一組受進口影響的國家指出，他們的政府有權自行決定那些產品需要界定爲「特殊產品」，以及他們何時需要使用特殊保障機制。樂施會支持「三十三國集團」的立場。

建議

爲了確保糧食安全、農村發展和長遠的增長，發展中國家必須有權通過管制貿易來支持農業。爲此，在下列層面上採取行動是必須的：

【世貿談判】新的農業協議應包括下列幾點：

- 序言中應有一句文字說明：「發展中國家爲達到發展的目標、減滅貧窮、保障糧食安全，和其他關乎生計的問題而採取的措施，將不受此協議中任何條款影響。」
- 一條削減關稅的方程式，讓發展中國家可以在不破壞其發展策略的前提下降低關稅。
- 降低關稅的措施應完全豁免涉及糧食安全的穀物——即人們賴以爲生的糧食，並讓發展中國家建立一個特殊保障機制。

維護充份的彈性對發展中國家來說尤其重要，因為出口傾銷的做法在未來的日子將會持續下去，農業市場不會有公平的競爭。

【地區貿易協定】發達國家應停止跟發展中國家談判建立地區貿易協定。現時這類協議對貧窮國家推動有助發展的農業政策構成威脅，因為這些國家被迫不作區分地將市場向獲得補貼的進口農產品完全開放。

【國際金融機構應建立一致的政策】國基會和世銀應建立新的政策，不應再利用跟貿易相關的條件，阻止任何政府通過提高實施稅率 (applied tariffs) 來推動農村發展和糧食安全策略。

【國內政策】人口中擁有大批資源貧乏的農民的發展中國家，其政府應確保國內的農業政策能促進糧食安全、農村生計和性別平等。這些政府應該選擇性地運用保障措施，同時，這些措施應該在本國的經濟發展達到較高水平時蛻變。

1. 香港的部長級會議關乎誰的利益？

今年十二月在香港舉行的世貿部長級會議上，世界各地一百四十八個政府間的談判將會為未來數十年的全球農產品貿易訂立規則，這些規則將會影響數以百萬計依賴農業為生的窮國農民的前景。

農村迫切地需要發展，全球超過八成的窮人生活在農村地區，任何幫助窮人脫貧的策略都不能缺少促進農業發展這一環，世貿在落實這策略上應扮演關鍵的角色。

有甚麼要做是很清楚的：

- 為了促進農業增長，必須在農村的基礎設施和市場發展上作出更大的投資。
- 貧窮國家必須有權通過管制貿易來促進糧食安全和農村生計。
- 富裕國家必須停止將產品以遠低於其生產成本的價格出口傾銷。
- 改善發展中國家產品進入富裕國家市場的機會。

但富裕國家對這些發展議程視而不見，原因是他們有自己的議程，包括為他們自己的生產商提供大量補貼和維持高水平的關稅；為了傾銷過剩的產品，強迫發展中國家開放市場，而不理這樣做會令這些國家的發展付出多大的代價。

富裕國家通過國基會和世銀，和通過自由貿易協定的談判，迫使發展中國家降低農產品的進口關稅。這些做法令發展中國家在一九九零年和二零零零年間將對進口農產品的平均實施關稅(applied tariffs)由百分之三十減至百分之十八。(1) 富裕國家現在的目標是利用世貿有約束力的規則，完全進佔較開放的市場，並將他們過剩的產品在這些市場傾銷。

樂施會多年來跟亞洲、非洲和拉丁美洲的社群一起工作。他們生產的糧食種類繁多——玉米、糖、奶和家禽等。將這些產品的貿易完全開

放將會為這些社群帶來災難性的影響。令人更感憤怒的是，富裕國家仍然在進行他們虛偽的勾當。

坎昆(Cancun)舉行的世貿部長級會議的談判失敗，是因為發展中國家拒絕接受歐盟和美國提出的規則藍本，其中的建議等同為北半球的生產商提供更多的補貼和讓它們獲得進佔更多市場的機會，而南半球卻甚麼好處也沒有。避免香港的會議重蹈覆轍是很重要的。換句話說，富裕國家必須尊重發展中國家為支持小農戶而管制貿易。

如果香港的會議再告失敗，世貿在全球貿易上將喪失它的位置，因為多哈回合的發展談判(Doha Development Round)大概會全面瓦解。發展中國家將會被迫面對富裕國家通過雙邊或地區貿易協定來提出他們的要求，促使富裕國家減少出口傾銷的機會也會逐漸消失。

已發展國家也會失去很多。如果香港的會議失敗，他們會失去一次重要的機會，就進入其他市場和相關的共同規則進行談判，也失去跟新興的經濟體系如印度、中國和巴西談判貿易秩序的問題。這三個國家至今仍拒絕談判雙邊或地區貿易協定。

2. 稻米作為一種生活方式

在加納北部的塔馬來(Tamale)市場，在色彩繽紛的蔬果攤檔間，可以看見全球稻米貿易規則被玩弄的一個明顯例子。女性攤販熱切地叫賣一碗碗當地村民種植的稻米，但顧客都跑進美國、泰國和越南白米堆放到天花板的店鋪裡去。

在十五公里外的蘇古村，阿－哈辛·阿布卡里過去三十年來都在一幅不到一公頃的土地上種植稻米。他每年收割二十七包稻米，每包重一百千克。這些稻米帶來的收入佔家庭總收入的六成。他解釋說：「玉米和小米是我們賴以生存的糧食，但稻米是我們種植的最重要穀物，因為我們靠賣稻米來賺取家庭所需的物品。」九包米讓他十八歲的兒子亞庫布和十歲的兒子阿達姆上學。阿達姆去年患上痢疾，家人就用了一包米來支付交通、住院和藥物的開支。

對跟阿－哈辛一樣的農民的來說，種植的稻米有好的收成和較好的回報是很重要的。這有賴國家投資改善水利、訓練農民、和改善脫粒和碾磨設施，還要一個可以提供合理價格的市場。阿－哈辛和其他村民成立了一個合作社一起銷售他們的穀物，但前景並不樂觀。

阿－哈辛靠在一幅不足一公頃的土地上種植和出售稻米，每年賺取二百一十五美元。在美國，政府每年支付給米農的金額相等於每公頃農地二百三十二美元。(2)「如果我有權決定，我會阻止美國稻米進入我們的國家。」阿－哈辛說：「我告訴你，如果美國稻米不進來，我們會富裕起來。我們不會還那麼窮。」來自亞洲的稻米沒有得到政府的補貼，但當這些稻米以很低的價格進口，它們一樣影響當地農民的生計。

爲了應付不斷增加的進口，加納政府曾計劃在二零零三年將稻米的關稅從百分之二十提高到一百分之二十五。國基會通過背地裡的磋商阻止了該國政府這樣做。阿－哈辛爲未來感到擔憂：「如果進口稻米價格繼續下跌，我們種植的稻米的市場將會完全停滯。看！即使在現在的進口關稅水平，我們的情況已經那樣糟。如果不能賣出我們的稻米，我們根本沒法負擔我們所需的肥料和農藥，最後我們將沒有穀物可賣。」(3)

對數以百萬計像阿－哈辛一樣的非洲、亞洲和拉丁美洲農民來說，種植稻米是他們脫貧的唯一希望，但廉價的進口正在破壞他們改善生活的前景。

靠稻米生活

稻米是二十億人——全球三分之一人口——的生命之糧，他們靠種植和加工稻米為生。全球生產的稻米中，大約九成是由發展中國家的小農戶在不足一公頃的土地上種植的。(4) 他們以稻米作為食用，同時依賴稻米來支付家人的醫藥開支、住屋和教育。

稻米是大約三十億人——全球一半人口——的生命之糧和他們吸收熱量的主要來源。數百年來，稻米一直是很多亞洲國家最基本的食物；至今稻米仍是全球人口最多的四個國家中的三個——中國、印度和印尼——的主要糧食。在其他一些地方，尤其是拉丁美洲和非洲次撒哈拉地區，稻米的重要性在過去四十年間與日俱增，而且正迅速成為這些地區的主要糧食。(5)

到二零二五年，以稻米作為主要糧食的人口估計會增加至差不多四十億人，其中大部份生活在發展中國家。(6) 在窮人的生活裡，稻米在保障未來的糧食安全和農村發展方面，顯然佔有一個核心的位置。

全球稻米貿易

過去四十年間，技術和政策的改變令全球稻米產量大幅增加。高產量品種的引入——稱為綠色革命——令一九六一年至一九九零年間的收成增加了百分之八十五，而總產量增加了整整一倍，期間稻米的真實價格下跌了五成。(7)

在二零零四年，全球農民生產了六億零八百萬噸糙米——又稱為濕米或水稻(8)——相等於四億噸碾磨後的白米。(9) 種植稻米的國家超過一百個，但絕大部份——九成——是亞洲國家。

稻米有兩種主要種類，消費者都懂得分辨。長粒型的秈稻(indica rice)——即本報告的焦點——在南亞、東亞、非洲和美洲（包括美國）都有種植和食用，其產量佔全球稻米總產量的百分之八十五。相反，短粒

型和粘性的蓬萊粳稻(japonica rice)主要在日本和南韓種植和食用。由於它們不同的特點，兩個市場間互相取替的情況很少出現。

長粒型的秈稻雖然對發展中國家的糧食供應十分重要，但大部份沒有在國際上買賣。全球市場的貿易總額從六十年代至今增加了一倍，但在九十年代末仍只佔全球總產量的百分之六點五。(10) 同期間，玉米和小麥的全球貿易額分別佔其全球總產量的百分之十二和百分之十八。(11) 為甚麼稻米的貿易額如此少？很多農民家庭種植稻米主要是作為自己的食用，亞洲尤其是這樣。餘下在當地市場買賣的稻米已經很少，不要說在國際市場買賣。再者，由於稻米對糧食安全和農村生計十分重要，很多政府以達致自給自足為目標，對稻米的貿易實施管制。

全球出口的稻米中，五個國家——泰國、越南、美國、印度和中國——佔了八成，它們的出口全都是長粒型的秈稻（見表一）。

表一：主要稻米出口國，2003年，相等於碾磨後的稻米

國家	出口稻米（百萬噸）	佔總出口百分比（%）
泰國	8.4	30.5
越南	3.8	13.8
美國	3.8	13.7
印度	3.4	12.4
中國	2.6	9.0
全球	27.5	100

資料來源：FAOSTAT

跟出口集中的幾個生產國的情況相反，超過九十個發展中國家進口稻米，其中很多本身也出產稻米。正如下面第三部份指出，在一些米業提供了顯著就業機會的國家，在進口和出產稻米之間取得恰當的平衡，對農村發展最為重要。

3. 糾正稻米政策——發展中國家要做的決定

國際上買賣的稻米可能只佔生產總額很少的部份，但對很多既出產同時又進口稻米的亞洲、非洲和拉丁美洲國家來說，國際市場上的任何變動都是非常重要的。

進口稻米能令價格維持在低收入消費者能夠負擔的水平，而他們通常是以稻米作為主要糧食的，但進口也對國內農民的產品價格構成壓力。這可能是因為進口產品是以傾銷價進口的，也可能是政府過早地降低進口關稅，或者是因為世界市場價格衰退或波動。因此，利用貿易政策和國內措施在本地生產和進口之間維持適當的平衡，對農村發展來說是很重要的。

對即使像印尼和加納那樣迥異的不同國家來說，由於本地生產不能滿足國內需求，進口稻米是很重要的。表二顯示本身出產一定數量稻米的國家之間，進口稻米的比率可以有很大差別。

表二：平衡出產和進口，部份發展中國家的情況

2002年，相等於經碾磨的稻米（千噸）

國家	產量	淨進口量	進口佔國內供應的比率*(%)
多明尼加共和國	487	1	<1
秘魯	1,413	34	2
斯里蘭卡	1,907	91	5
印尼	34,403	2,005	6
菲律賓	8,852	1,233	12
尼加拉瓜	189	63	25
尼日利亞	2,129	1,203	36
加納	187	330	64
海地	69	310	82
塞內加爾	119	785	87

資料來源：FAOSTAT

爲了簡化的目的，國內供應只將產量和淨進口加起來，而未有計算儲存量的變化。後者在一些國家是相當顯著的。

爲了達到連串較大的發展目標，很多發展中國家的政府利用貿易政策——管制出口和進口——和通過支持國內生產來介入稻米市場。

利用農業來促進增長

隨著一個經濟體系的發展，工業和服務行業的興起會令農業在經濟增長和就業方面的相對重要性下降。但在經濟發展初期，小農戶爲主的農業往往可以爲農村帶來增長和減滅貧窮。印尼和其他地方的經驗顯示，國家的支持對促成這樣的發展十分重要。

從七十年代起，印尼政府便大力推行其農村發展策略。它將部份石油收入用來扶助稻米生產，目的是通過貿易和農業政策來減少對進口糧食的依賴和促進農村的發展。結果它成功了。

印尼國營商品機關 Bulog 爲糙米提供最低和最高價格，同時審慎地控制進口。這令供應穩定和將稻米價格維持在消費者可以負擔的水平，同時令本國的生產避免受國際市場低廉和不穩定的價格衝擊。與此同時，政府大力投資在興建水利的基礎設施上，又向小農戶提供高產量和抗蟲種子、肥料和低息貸款。到七十年代後期，稻米生產起飛，令該國在八十年代中期得以接近自給自足。

Bulog 內貪污問題嚴重眾所週知，尤其近年濫用糧食援助的事街知巷聞。儘管如此，印尼稻米業的增長能夠成爲該國整體貧窮水平下降的一個關鍵因素，Bulog 還是功不可沒的。稻米政策成功令該國糧食供應增加，數以百萬計的農村家庭收入上升，防止了不受控制的都市化發展。六十年代初到八十年代末期間，印尼每人的熱量供應增加了百分之四十五。稻米農場工人的真實工資在一九八零年至一九八六年間增加超過四分之一。全國生活在國家貧窮線下的人口在一九七六年至一九九三年間減少了一半。(12)

印尼的經驗顯示，有效的國家投資，加上對貿易和農業政策的管制，是可以帶來國家經濟增長的。在發展的歷史中，國家的支持在促使農業起飛上扮演了關鍵性角色的例子不斷出現。（見方框一）

方框一：投資在農業增長上：從歷史中學習

歷史告訴我們，當發展中國家的農業增長時，經濟的增長會更多。馬來西亞和印度的證據顯示，農業生產帶來的入息增加一塊錢，就會為非農場企業帶來另外八毛錢的收入。(13) 在布吉納法索、尼日爾、塞內加爾和贊比亞進行的研究顯示，農業生產帶來的那一塊錢，會為其他經濟部門帶來另外一至兩塊錢的收入。(14) 在中國，對農村家庭的研究分析同樣發現，「農業是中國農村經濟發展的重要外部性生產部門 (externality-generating sector)」。(15)

韓國和台灣現在被視為已發展的經濟體系，農業上的投資是它們踏上脫貧的發展階梯中所走的第一步。五十年代，當韓國跟蘇丹一樣窮的時候，韓國和台灣這兩個經濟體系都推行了徹底的農業土地改革，加上對農業的大力投資，結果他們走上流星般讓人目眩的增長之路。他們的改革措施包括將土地交給農民，和將農業增長帶來的收益進行有利於窮人的再分配。

較近期的農業帶來成功的例子有印度和馬拉維，它們的故事顯示國家如何可以在農村增長中扮演一個關鍵的角色。這通常發生在三大階段：建立、推動和移交。

建立的階段涉及創造基本條件，讓農村人口可以脫離低密度和半自給自給的農業生產模式。政府要做的是築路和水利建設，並且推行像在東亞地區那麼成功推行的土地改革。

在第二階段，農業的改變需要有人推一把。國家必須協助減低生產者在投資改善技術方面所面對的風險，提供他們能夠負擔的季節性貸款和種子、肥料，還有市場。譬如，在馬拉維，最有效的有利窮人的增長政策是政府分發和資助生產資料如肥料和種子。(16) 沒有這樣的國家介入，農民、供應商和加工企業的投資都會不足。

在第三階段，一旦提高了產量的農業開始起飛，農民有動機和機會投資時，私人部門就會感到投資可帶來回報。這時候，政府的介入就可以減少。在這個階段，將政府的收入投進其他地方可能較有益處。譬如，政府可以支持農民改善技術，令他們可以進行較高增值的活動。(17)

儘管有那麼多歷史證據，但在貧窮國家，通過大力支持農業令國家發展的機會已給擋住了。富裕國家的政府和國際金融機構已經發出處方，規定發展中國家的政府只能扮演最不起眼的角色，和強迫發展中國家大開門戶。但這些國家的農村現在最需要的，正正是國家的支持和對貿易的管制，因為只有這樣才能令農村經濟起飛。

建立一個具競爭力的出口部門

稻米在越南人的生活中十分重要：每三個家庭中有兩個是種植稻米的，全國生產的主要糧食中，九成是稻米。越南在過去十五年間，搖身一變成爲全球最主要的稻米出口國之一，排名僅在泰國之後，令稻米當上了主角，世銀形容它爲「經濟發展中最成功的其中一個故事」。

越南政府能夠取得這樣卓越的成就，是靠小心和循序漸進地推行農業和貿易政策改革得來的：它先通過國家支持和對內部市場的刺激來促進國內生產，然後在生產者有充份準備進行競爭後，才將市場開放予進口的產品。

越南政府在一九八六年起推行內部改革，終止每個家庭只能按配額生產稻米和必須將稻米售予國營企業的規定。相反，每個家庭均獲分配土地。他們並且可以自行決定種些甚麼和將收成賣給誰。與此同時，政府投資建設必要的基建設施——尤其是稻田的水利設施——和引進改良種子。自此全國產量每年增加百分之四點八。一九八七年的國內市場改革取消了用糧票來配給稻米，並且容許私人商販在國內市場買賣稻米。

越南政府是後來才取消對生產的資助，和撤銷大部份針對進口產品的邊境管制。私人部門在一九九八年獲准跟國營貿易單位 Vinafoods 一起輸出稻米。後者至今仍然是該國最主要的稻米出口商。爲了確保國內市場稻米供應充足，令其價格維持在窮人可以負擔的水平，輸出稻米的配額一直到二零零一年才撤銷。同年該國開放市場予進口肥料。

樂施會訪問的一位越南政府高級官員指出，循序漸進地推行改革是政策成功的關鍵，在減少貧窮方面來說尤其如此。她說：「如果政府從一開始便開放貿易，我猜對糧食安全方面的影響會比較負面。一九八六年的稻米生產仍然是較小規模和不那麼依賴技術的，競爭力也不那

麼夠。急速的自由化會令貧窮增加，影響糧食安全和影響政府為緊急需要而儲存一定數量稻米的能力。我們不可能這麼快便將貧窮減少，尤其是貧農。他們將難以承受自由化導致的價格上的衝擊。」(18)

保障農村生計

由於數以百萬計小農戶的生計都有賴種植稻米，很多政府——從印度、中國到秘魯和埃及——都通過國家採購和對進出口的管制，來確保稻米的價格維持在最起碼的水平上。

即使在一些想要農民從種植稻米改為種植其他農作物的國家，這樣的價格保障在過渡期也可以提供必要的安全網。譬如，在馬來西亞，政府現在的農業策略是讓產量低的地區逐步放棄種植稻米，這些地區的農民給鼓勵改種其他穀物。但國家仍然向農民提供最起碼的價錢，並且完全壟斷進口。(19)

同樣，越南雖然是一個主要的稻米輸出國，但二零零一年世界市場價格跌至新低時，該國政府鼓勵農民轉向水產養殖和其他帶來較高回報的穀物。該國政府同時實施一個徵購糙米的計劃，為的是要在過渡期給農民建立一個安全網(20)。

糧食貿易：如何面對政策上的兩難

對一些要考慮如何分配貧乏的資源和平衡不同需要的政府來說，為農業和貿易制定政策往往令他們陷於兩難。在米業有關的政策討論中，反覆出現的七種兩難都涉及農業貿易政策爭論中一些較大的議題：

- 貿易在促進食物安全方面的角色
- 如何平衡消費者和生產者的利益
- 貿易對女性和男性的影響
- 密集生產的農業對環境和社會的影響
- 對政府收入和貿易平衡的影響
- 為南半球國家之間的貿易帶來的後果
- 國家成功推動其政策的能力

貿易和糧食安全

根據聯合國糧食和農業組織，「糧食安全是指所有人在任何時間，在身體和經濟上都可以獲得充份、安全和有營養價值的食物，來滿足食用的需要和飲食的習慣，從而令他們得以享有積極和健康的生活。」(21)現時全球有超過八億人口營養不良，這個匱乏水平從一九九零年起就沒有多大改變。千禧年定下的發展目標是要在二零一五年將這數字減至大約四億，為此增加糧食安全就顯得十分迫切。(22)

在國家的層面上來說，貿易可以確保糧食供應不絕。譬如，一九九八年孟加拉嚴重水災，私營進出口商進口了二百四十萬噸稻米，令該國稻米價格穩定下來，並阻止了糧食危機爆發。(23)但只依賴進口往往不是貧窮國家達致長遠糧食安全的一個安全或可靠的策略。

一九七零年至二零零一年間，發展中國家糧食淨進口量增加了百分之一百一十五，令它們在糧食貿易中加起來的十億美元盈餘變成超過一百一十億元的赤字。(24)在很多情況下，進口糧食的增幅是貿易自由化和結構性調整措施一起造成的，而後者通常包括削減國家對農民的支持。(25)

過去三十年，發展中國家的糧食淨進口總值在國內生產總值所佔比率，平均都增加了一倍。在最低度發展國家中，這個比率增加了兩倍，達到百分之四。進口糧食費用的增加已超越發展中國家的整體經濟增長，令它們的經濟資源承受很大的壓力。(26)

有四十三個發展中國家——大部份在非洲次撒哈拉地區、拉丁美洲和加勒比海地區——是依賴單一的農業商品來賺取超過兩成的出口收入的。(27)他們中很多——尤其是最低度發展國家——為了支付進口糧食而不得不靠出口來賺取所需的外匯。在七十年代初，最低度發展國家將百分之四十三的出口收入用來購買進口糧食。從一九九零年起，他們平均用了百分之五十四的出口收入來購買進口糧食，一些國家的比率更增加至八成。(28)

由於很多商品價格的波動和下降，這些國家出口帶來的收入也很不穩定。依賴進口來滿足國民對糧食的需求往往令它們很容易出現危機。聯合國糧食及農業組織指出：「高昂和難以預料的進口糧食開支，無疑令一些最低度發展國家在全國層面保障糧食安全上面對很大壓力。」(29)

其他發展中國家同樣因為缺乏外匯而面對很大壓力。譬如，一九九一年和一九九九年洪都拉斯降低稻米進口關稅，結果從美國進口的稻米在一九八九年和二零零二年間增加了三十倍，而國內出產的稻米則由一九九七年的五萬噸減少至二零零二年的七千噸。洪都拉斯為了進口基本糧食所要付出的外匯，由一九八九年的一百萬美元增加至二零零四年的三千二百萬美元，令這個國際收支赤字龐大和負債纍纍的國家的貿易平衡進一步惡化。(30)同樣，尼日利亞原本有能力在稻米供應上自給自足，現在卻每年付出八億美元外匯從泰國、印度和越南進口稻米。(31)

世貿烏拉圭回合談判中已經有人提出，農產品貿易自由化可能會為最低度發展的國家和糧食淨進口國帶來負面的影響。貧窮國家指出，他們對進口糧食的進一步依賴可能會令他們受到傷害，譬如，富裕國家減少補貼令糧食價格上升。這些憂慮在政治的層面上已得到確認，世貿二零零一年通過的馬拉喀什決議(Marrakesh Decision) 承諾，一旦這些國家面對糧食價格上升的情況，他們便會獲得財政上的援助。(32)雖然國基會和世銀被授權在出現這種情況時作出回應，但由於它們缺乏政治意志，上述決議從來都未有執行。

對消費者的關顧

在發展中國家，稻米在窮人的生活中扮演著雙重的角色。它是貧窮的消費者主要的食糧，因此必須保持價格廉宜，但它也是數以千萬計農村家庭生計的主要支柱，稻米的價格維持在一個合理水平上對他們的生計是很重要的。沒有土地的工人的利益介乎兩者之間：糧食價格低廉固然對他們有好處，因為他們必須買糧食，但他們同時需要一個蓬勃的農村經濟，這樣他們才有工作。

農產品貿易自由化的很多爭論，焦點都放在生產者可能受到傷害上，而沒有承認消費者可能從中得到好處，因為進口令他們獲得較廉宜的糧食。這肯定是貿易理論所作的假設，而在很多情況下，事實也是如此，因為進口增加令價格下跌，消費者便因此成為貿易自由化的受惠者之一。但在發展中國家，進口價格和消費價格之間的關係可以是相當含糊的，而消費者跟生產者之間的分別，大多數情況下也是給人為地劃分的。

國內產品缺乏競爭力，有時會讓幾個主要進口商得以控制市場。這樣消費者便可能不會因為進口增加而獲得較廉宜的糧食。譬如，在洪都拉斯，最大的五個進口商控制了六成的貿易。進口關稅下調之後，該

國進口價格在一九九四年和二零零零年間下跌了四成，但真實的消費者價格卻在同期上升了百分之十二。進口稻米價格下跌帶來的好處都給進口商和磨坊東主掠奪了，消費者和農民的生活比過去更糟。(33)

在稻米以外的部門，國際消費者協會(Consumers International)的研究發現同樣有違反競爭原則的做法。在厄瓜多爾，九十年代初該國實施貿易自由化後，煉糖企業組成的卡特爾有將糖價下降帶來的好處讓消費者受惠。同樣，波蘭九十年代開放市場以後，歐盟廉宜的過剩產品大量湧入，同時整個農業部門的農場口價格(farm gate prices)顯著下跌，但糧食價格卻相反大幅上升。(34)

上述問題令各國政府面對非常複雜的政策上的抉擇：在廉宜進口糧食可能為消費者帶來好處，和農村貧窮生產者可能喪失收入和生計兩者之間，如何求取平衡，並同時考慮到兩者間的相互影響？每個國家的城市和農村的貧窮狀況不同，因此平衡點很明顯也會不同，答案必須根據每個國家的情況來衡量和找尋。

農業貿易對性別關係的影響

在加納北部生活的薩拉馬圖·符塞尼(Salamatu Fuseini)說：「為稻米加工是我最重要的工作。賺得的錢是用來給我和我的孩子買糧食的。如果稻米價格下跌，我們的情況就會很糟糕，我將不知道怎麼做才好。我看我只能回家呆坐，而我的孩子只能挨餓。」四十八歲的薩拉馬圖靠替當地農民將稻米蒸煮——為了避免稻米截斷，在碾米前先將稻米蒸至半熟——賺取生活。每日的工作為她帶來一塊半美元的收入。(35)

跟很多主要糧食一樣，稻米是一種主要由女性種植和加工的穀物。事實上，女性是傳統農業的支柱：在發展中國家，三分之二的女性勞動力都是從事農業活動的。(36)在非洲次撒哈拉地區和加勒比海國家，高達八成的基本糧食是由女性生產的。在南亞和東南亞，六成的耕種和其他糧食生產活動都是由女性承擔的。(37)

儘管女性在農業生產投入最長的工時，但她們很少被視為農民。她們中很多人被限制擁有土地或者獲取借貸，也很少得到農業外展人員的青睞，獲得培訓的機會。文化的規範往往令她們不能出遠門或者當商販。很多時由於政府政策不將女性視為土地擁有者，或者只向擁有土地的農民提供貸款，又或者只訓練全男班的外展人員，並且只關注種植商品作物的農民的需要，以至女性所受的障礙進一步被鞏固。

結果女性常常只能利用低技術的方法來種植主糧：譬如，她們多是種植靠雨水滋養的稻米作為家人的糧食，很少利用水利設施來種植可以輸出的稻米。她們通常在家人的田裡從事最勞累的和不會帶來入息的勞動——尤其是下種、除草、給穀物加工等，但她們對勞動所帶來的入息卻沒有多少控制權。在穀物的買賣方面，女性通常是小商販——直接買賣少量的作物在本地市場零售，男性則主導了地區間和國際的批發市場。

女性從事農業活動的收入對減滅農村的貧窮十分重要：女性出售收成所得通常用來支付家人的基本需要。(38) 因此，在這樣的情況下推行貿易自由化可以帶來很大的禍害。譬如，世銀八十年代和九十年代在加納和秘魯推行結構調整計劃，迫使它們迅速開放農產品貿易，結果令來自泰國和越南的進口廉價稻米迅速增加。進口稻米不但令本地生產者、加工工人和商販所擁有的市場受到破壞，同時鼓勵了消費者從傳統糧食——在加納是蕃薯(yam)、玉米和高粱，在秘魯是藜谷(quinoa)和馬鈴薯——轉向購買進口稻米，而傳統穀物是女性農民普遍種植的主糧。(39) 相反，貿易自由化帶來的出口機會通常給富裕和擁有大農場的農民所壟斷，大部份女性農民都沒有資源利用這些機會。

密集式生產的農業對環境和社會的影響

密集地種植稻米對環境造成破壞。在亞洲，綠色革命帶來的高產量增長趨於穩定的同時，依賴化學原料的遺害日漸明顯。農民過度使用化肥導致稻田的生物多元化環境受損，並且令河道受污染。過度和錯誤地使用殺蟲劑使本地野生生物受到毒害。由於種植稻米需要使用大量水，泥土含鹽量過高以至流失養份。再者，稻田釋出的甲烷氣佔全球釋出量的五分之一，對造成地球氣溫上升有顯著的影響。(40)

商業生產的壓力令農民主要根據產量來選擇種子，這最終會令基因的基礎縮窄以至對害蟲有抵抗力的傳統品種日漸消失。譬如，二十世紀初的印度有超過三萬個品種的稻米，現在該國百分之七十五的稻田只種植十個品種的稻米。在二零零一年發出的二百五十個跟稻米有關的知識產權專利中，百分之六十一由六家跨國公司擁有，而它們操縱了全球七成的殺蟲劑市場。(41)

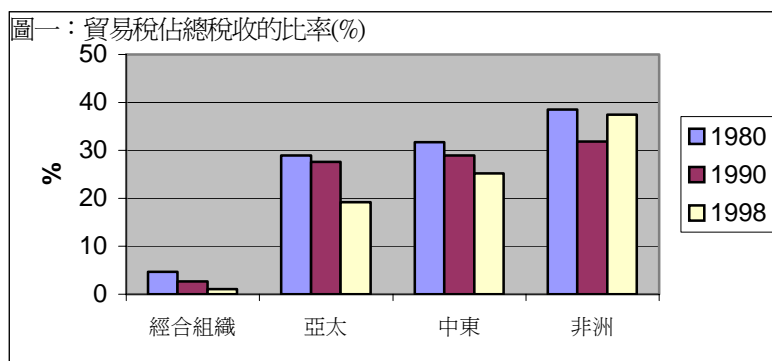
如果有這麼一天，農民要去買才有種子，加上殺蟲劑和化肥給大量使用，社會所受的影響將會是災難性的。譬如，在加納、埃塞俄比亞、

塞內加爾和貝南，針對種植不同穀物的小農戶和受僱農工所做的研究顯示，他們很多人因為增加使用殺蟲劑而患上週期性的偏頭痛、咳嗽、皮膚和眼睛痕癢等症。(42) 農民因使用化肥以致生產成本增加，穀物的價格卻因為進口產品的競爭和買家的力量而下跌，農民往往被迫欠下一身債。在亞洲、非洲和拉丁美洲，在農民增加種植而必須使用昂貴化學原料的地方，有關小農戶自殺的報導也在增加。(43)

政府的貿易和農業政策決定了社會和環境所受的影響。對化肥的資助足以令農民使用過多的化肥。農民如果被鼓勵種植產量高但需要投入化學劑的和有專利權的品種，一旦他們的穀物價格下跌，農民便會陷入債務的循環。鼓勵輸出稻米而非其他農作物可能是等同出售國家的水。密集式生產對社會和環境的影響也會波及減滅貧窮的工作。因此，不論是為了出口還是為了滿足國內市場，任何政府在倡議增加稻米產量時都不得不視上述的問題為一種挑戰。

對政府收入的影響

降低進口關稅可以令政府收入顯著減少。貿易稅作為一種收入來源，在過去二十年來在非洲以外的所有地區的重要性都減少了（見圖一）。在次撒哈拉地區，進口關稅在過去十年佔區內國家整體入息的三成。(44) 很多貧窮國家沒有多少稅收項目，進口關稅因此仍是一個主要的入息來源。對這些國家來說，降低關稅不但會令進口增加，而且會令國家收入顯著減少。



資料來源：*Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration. IMF, 2003*

在一些情況下，降低農產品和其他進口貨品的關稅不一定令國家收入減少。塞內加爾、加納通過引進增值稅，擴大入息稅的稅基和加強收稅的效率，成功抵銷了失去的稅收。但這些措施有賴有力機關的推

行，而這正是很多國家所缺少的。(45) 國基會指出，在一九七五年至二零零零年間，低收入國家因降低關稅喪失的收入，只有三分之一得以通過其他稅收或措施抵銷。這大大影響了這些國家為國內窮人提供醫療、教育、食水和衛生服務的能力。(46)

南半球國家之間的貿易

富裕國家的談判人員在倡議發展中國家推行自由化的措施時，常常強調南半球國家之間的貿易。這看來是有點機會主義，但卻是一個值得細究的問題。

如果很多發展中國家對米業實施保護措施，結果之一可能是像泰國和越南一樣的廉價產品出口國會失去出口的機會。二零零一年這兩個國家輸出到其他發展中國家的稻米分別佔他們買賣的稻米總量的百分之八十三和百分之六十一。(47) 對它們來說，進口稻米的發展中國家如果進一步開放市場，它們的米業就會更興旺，而農民的收入就會增加。

發展中國家之間的貿易現時十分蓬勃，每年增長達百分之十一，是全球貿易總額增長率的兩倍。現時發展中國家四成的貿易是跟其他發展中國家進行的，比一九九零年的百分之三十四大幅上升，但這些貿易主要還是在幾個最大的國家之間進行的。(48)

進一步降低關稅可以令這類貿易增加，但其他因素——像區內的基建設施的改善和消費者需求的增加——可以帶來更大的影響。無論如何，是促進貿易增長還是像越南那樣，利用農業貿易政策來支持國家長遠的發展策略和建立一個動態的相對優勢，孰優孰劣，都必須由個別國家自己來比較和衡量。

再者，儘管南半球國家之間的貿易是在發展中國家之間進行，但如何將有關機會在這些國家的生產者之間進行再分配，對地區貧窮之增加可能有影響。現時能夠利用出口機會的多是一些大農場和擁有較多資本的農民和加工商，被增加的進口擠掉的多是一些小農戶和女性，因為他們缺乏資源改善生產力和競爭。同樣，發展中國家之間在進行貿易方面的能力有很大差別：如果貿易自由化是在較先進的發展中國家的大生產商，和資源貧乏的國家的小農戶之間發生，整體的貧窮情況會將增加。

南半球國家之間的貿易應當扮演更重要和比重更大的角色。發展中國家之間進一步降低關稅可能會為大家帶來共同的好處，尤其是如果能廣泛推行發展中國家間的貿易優惠措施。去年 UNCTAD XI 重新推出的全球貿易優惠系統就是一個例子。但在強調南半球國家之間的貿易機會的同時，不能忽略富裕國家傾銷和實施農業保護主義的做法。我們必須處理這些問題，因為富裕工業國家的市場對發展中國家的出口來說，仍將維持其重要性。

國家干預：是問題一部份還是解決方法？

國家對貿易和農業的干預可以是有益的，同時也可以是有害的。

譬如說，如果不投資在基建設施上和不給生產者任何支持，單憑對進口產品實施高關稅，一個穩健的國內部門不會自然地出現。一個例子是尼日利亞。這個國家有潛力在稻米方面自給自足和成為區內一個主要的出口國。現時該國政府為了保障國內的生產者而向進口稻米抽取百分之一百的關稅。但由於該國政府八十年代和九十年代對米業的支持不足，以至生產效益很低，加工和碾磨的質素也低，國內消費者都寧可選擇進口米。再者，很多稻米是通過其鄰國貝南偷運進口，令關稅在保護國內市場的功效成疑。

一些國家的經銷局因缺乏效率和貪污而聞名。譬如，印度糧食公司的目標是通過提供最起碼的徵購價和給低收入的家庭配給糧食，來支持貧窮的生產者和消費者。但它的徵購制度被指責是在為價格制定上限而非下限。除此之外，它的徵購制度被指為大農場主和加工商服務而非為原定的對象服務。(49)

國際金融機構對這種國家經銷機關管理不善的典型反應是解散它。但這是假設一個結構完善的市場會隨之發展起來，並會保障貧窮的生產者獲得較好的交易。譬如，澳洲和加拿大不同穀物的經銷局都是由生產者領導的，這成功加強了生產者在市場的位置。但當非洲國家——像坦桑尼亞、象牙海岸和塞內加爾——的經銷局在八十年代給解散時，建立新體制的環境太弱，沒有任何生產者的組織或者私人部門的任何人願意站出來背負起經銷局的工作，這些國家的稻米生產和基建設施自此顯著地變壞。

印尼 Bulog 的例子顯示，即使存在貪污的情況，在促進小農戶農業方面，國家經銷局的角色還是有一定價值的。但很明顯，一個沒有貪污

和有效率的經銷局將更能為小農戶帶來好處。因此，國家的經銷局如果要扮演減滅貧窮的角色，推行增加透明度和問責性的改革可能比解散機關更可取。要增加透明度和問責性就必須讓業內的組織——包括農民和加工工人的組織——和公民社會的組織參與制定政策的辯論。

保留決定權

在面對這些政策上的兩難時，沒有任何一套單一的農業和貿易政策可以提供一個成功的發展策略。每一個國家都不同，政府必須有充份的彈性可以根據本國的情況來決定干預的方式。政府在獲得這個政策空間的同時，必須增加對公眾的問責性，從而確保窮人可以真正從政府的干預中受惠。

因此，多邊貿易規則和國際金融機構不應令各國制定政策時所有的選擇減少，以致它們的政府在制定發展策略時受到限制。像哈佛大學經濟學家丹尼·羅德尼克(Dani Rodrik)所講：「國際層面的政策制定，必須為不同哲學和不同環境中的國家發展創造空間。強迫所有國家採納單一的自由主義發展模式是不智的……即使有很重要的原因讓人相信這個模式在經濟上是比較優越。」(50)

下面部份的內容正是要指出，樂施會關注到世貿談判的方向，和其他要求貿易自由化的力量所施加的壓力，正在令發展中國家管制農產品貿易的能力日益受到限制，結果可能會為貧窮的社群帶來災難性的後果。

4. 要求削減關稅和減少支持的壓力

很多發展中國家的農業需要遠比現在為多的投資，才能促進糧食安全和農村生計。但國際金融機構和富裕國家的政府利用了借貸條件、相邊貿易協定和援助預算，來指令發展中國家的政府在本國農業中只能扮演最不起眼的角色。它們不理會貧窮國家的農村要發展，就需要較多國家支持和貿易管制，相反它們一直強迫貧窮國家向進口糧食開放門戶。

在一九九零年至二零零零年間，發展中國家將農產品進口的平均實施稅率(applied tariffs)從百分之三十減少到百分之十八。(51) 在所有遭削減的關稅中，單方面降低關稅佔其中的百分之六十六，而這些大都是在國基會和世銀的工作計劃中促成的。為了滿足世貿條件而降低關稅的則佔百分之二十五，地區貿易協定的增加又促成了另外百分之十。(52)

單邊談判：來自國基會和世銀的壓力

自八十年代初起，國基會和世銀便利用正式的借貸條件，和它們在發展和經濟政策的全球研究上的主導位置，以及通過非正式地施壓，來遊說發展中國家的政府放棄管制和迅速開放農產品市場。國基會和世銀在使用「震盪治療法」時，完全不理會有關國家所需要的貸款是否跟貿易有關，也不理會富裕國家是否會（通常是不會）同樣向有關國家開放貿易。

在調整的意識型態下，整個八十年代和九十年代，國際金融機構都是倡議讓市場價格來決定這些國家不同部門的相對優勢，從而決定它們的貿易模式。給容易受到打擊的生產者和初生的農業提供保障，被視為是對有效分配資源或建立長遠競爭力有害的做法。再者，這想法堅持單方面開放市場對發展中國家有利，即使隨之而來的是得到大力補貼的進口產品。結果是各類貸款協議中，貿易自由化和撤銷對農業的管制成為貸款的重要條件。

從一九八零年到一九八八年間，世銀貸款協議的所有條件中，百分之十六是要求有關國家推行貿易自由化的措施，百分之十八要求改革農業，令農業成為協議的條件中涉及最多的生產部門。(53)在非洲次撒哈拉地區，八成的貸款將改革農產品價格制度定為撥出貸款的一個主要

條件。(54)同樣，國基會一九九七年進行的一個內部檢討發現，在一半的計劃中，國基會將推行可量度的減少貿易限制措施定成爲貸款的條件。

八十年代和九十年代的結構調整貸款協定經常包括大量不同的條件。在貿易和農業部門，到九十年代末期，各國都已大力推行了撤銷管制和自由化的措施。一方面是借貸條件帶來的壓力，另一方面，一些發展中國家的政策制定者自己也是快速自由化的堅定信徒。

早在一九八四年，二十八個正在進行結構調整的非洲次撒哈拉地區的國家中，有二十個撤銷了對進口產品進入市場的限制，而在大多數國家，國營機構經銷的產品總額已下跌至完全不起眼的水平。(55)國基會的條件也一樣：一九九七年進行的檢討顯示，差不多四分之三的國家開始時都設有嚴格的貿易管制，這比率四年後已下降至僅及五分之一。(56)

被迫實行自由化的國家提供的證據顯示，它們的狀況並不樂觀。這些國家本身的農業部門大都處於低發展的水平，卻被迫跟進口產品競爭，結果稻米生產者的生計遭到破壞之餘，國家又沒有任何安全網或職位創造計劃協助他們。

海地：開放但遭災難性的打擊

海地是西半球最窮的國家。在聯合國開發計劃署訂定的人類發展指數中，一百七十七國家中海地排行一百五十三。(57)但它卻經歷了國基會其中一個最激進的貿易自由化方案。早在一九八六年，國基會就評價海地擁有極開放的貿易政策。(58)

一九九五年國基會游說海地將稻米關稅從百分之三十五降低到百分之三。一九九二至二零零三年間，該國進口上升了百分之一百五十，其中百分九十五來自美國。在九十年代下半葉，該國糙米的真實價格下跌了百分之二十五，城市的消費者得以獲得價格較低和較穩定的糧食。但在一九八六年種植了十三萬五千噸稻米的五萬海地米農，卻因爲未能跟進口產品競爭，一九九八的產量減少了百分之二十五。現在，海地人吃的每四碗飯中，有三碗是來自美國的。

海地超過一半的兒童營養不良，超過八成的農村人口生活在貧窮線下。現在，一些種植稻米的地區有全國最多營養不良和最貧窮的人口。面對米價下跌，農民只能削減如醫療和教育等的家庭開支，而他們中的女性通常承擔額外工作如當農場工人。現時該國處境已十分脆弱，它只能依賴僅有的外匯來購買它本來靠自己種植的糧食。農村貧窮已從最直接受影響的農民家庭，擴散到沒有土地的工入和小型企業。(59)

印尼——從財政危機演變為農村危機

一九九七年的國際金融危機令印尼大受打擊，迫使它第一次要求國基會伸出援手，國基會答允提供四百九十億美元的緊急援助。危機源於銀行部門和匯率政策，但國基會卻在它提出的解決方案中包括貿易自由化的要求。農產品和製成品都是貿易自由化針對的項目，其中包括稻米——印尼四千萬農民種植的最重要農作物。國基會的條件包括結束國營糧食機構 Bulog 對進口和經銷糧食的壟斷地位，和將稻米的進口關稅降低至零。

在城市消費者面對失業和通脹急升的情況下，為他們提供可以負擔的糧食固然是當務之急，但在這收成十分理想的一年，農村的社群卻要付出收入大幅減少的代價。一九九六年至一九九九年間，印尼進口的稻米增加了一倍，達到四百七十萬噸。Bulog 未能維持它向生產者承諾的價格下限。隨著米價下跌，農民只能以低價出售他們的穀物。一九九九年政府不得不宣佈限制進口，並在二零零零年重新徵收稅款，相等於百分之三十的進口關稅。

二零零三年，Bulog 成爲一個國營但以賺錢爲目標的企業，部份原因是國基會不斷要求它推行體制上的改革。西瓜哇是很多種植稻米的小農戶和農村家庭聚居的地方。樂施會二零零四年在那裡進行的研究發現，Bulog 改革之後，便不再向那裡的農民購買稻米。農民現在要以比 Bulog 承諾的下限低百分之二十五到百分之四十的價格，將稻米賣給中間人。四十二歲的烏丁跟他的妻子和四個兒女在卡拉旺地區種米。他說：「Bulog 應該按照政府定下的最低價格收購我們的稻米，但他們沒有這樣做。結果，因爲中間人控制了價格，米價不斷下跌… 農民完全沒有法子，因爲他們需要即時的現金來維持每日的基本開支。」(60)

加納：壓力仍在

七十年代中期，加納的米業十分蓬勃，生產足以供應全國消費者的需求。那時候，稻米主要是城市較富裕的消費者的食物。從那時起，對稻米的需求迅速增加，原因包括城市人口增加，和女性在找尋一種可以較快煮好的食物。

原本國內的生產者和磨坊足以應付需求的增加，只要有足夠的投資支持他們改善產品的質素，滿足消費者的要求。但國基會和世銀定下的條件令大量來自泰國、越南和美國的稻米湧入。

一九八三年國基會和世銀給予加納貸款時，要求加納在農業（包括米業）推行深入的改革，做法是降低進口關稅和削減給農民購買生產原料的資助。進口產品無可避免地增加，吸引了本來食用本地稻米的消費者，從食用較有營養價值的本地糙米轉向食用經碾磨的白米。投資者因而失去經濟上的動機去改善國內的磨坊和本國產品的質素。

來自國基會的壓力今日仍然存在，雖然不再是寫在借貸的條件中，而是在幕後和在不能引述的情況下發生。自一九九九年起，該國進口的稻米大幅增加。面對這情況，加納國會在二零零三年的預算案中，通過將進口關稅從百分之二十增加至百分之二十五。

但國基會在加納的職員成功游說該國政府改變決定，理由是這些措施「相等於保護主義… 如果說是因為【加納的】貿易伙伴的做法對加納構成傷害，那是缺乏理據的。」就加納稻米生產者的前景：「國基會不會針對一個特定部門進行分析，國基會關心的是整體的宏觀經濟前景，而這應該是消費和生產政策必須考慮的因素，因此國基會有需要敦促加納推行一個開放的貿易政策。」(61) 農民組織、工會和該國非政府組織非常關注國基會的建議凌駕了議會決議，並呼籲政府按照決議提高關稅。(62)

今日，國基會和世銀強調它們不再利用貿易作為貸款的條件。但從加納的例子可以見到，它們仍然利用影響力來阻止這些國家提高實施關稅(applied tariffs)。它們從來沒有承認它們的貿易政策藥方沒有效，它們仍然在破壞發展中國家在世貿的談判位置，堅持要後者大幅降低關稅的上限。(63)

自由貿易協定將關稅綁在低水平上

全球多個國家不可思議地被大約三百條地區貿易協定綁在一起，有些作者輕蔑地稱這情況為「一團被管制的意大利粉」，而這數字還在增加中。

雙邊和地區貿易協定——尤其是非常不平等的貿易夥伴間的協定——可以破壞世貿多邊談判中作出的承諾。美國、澳洲、加拿大和歐盟尤其喜歡跟作為發展中國家的貿易夥伴訂立雙邊和地區貿易協定，強迫後者接受一些它們在世貿談判桌上沒有答允的條件：即一般稱為「超WTO」的條件，其中包括農產品貿易自由化。有份簽署這些雙邊或地區貿易協定的發展中國家，通常被迫將關稅定在遠低於世貿談判中達成的水平。

DR-CAFTA：對尼加拉瓜和多明尼加共和國的威脅

二零零四年五月，美國和五個中美洲國家——哥斯達黎加、薩爾瓦多、危地馬拉、

洪都拉斯和尼加拉瓜——簽署了中美洲自由貿易協定（CAFTA）。多明尼加共和國後來加入，令協定變成 DR-CAFTA。

中美洲國家和多明尼加共和國期望這協定能將一九八三年它們跟美國簽定的加勒比海盆地計劃(Caribbean Basin Initiative) 帶來的貿易上的好處延續和擴大。美國則希望新協定能讓它完全不受限制地進入中美洲市場，並取得它在世貿談判中未能獲得的條件，最終建立美洲自由貿易區。

美國成功令協定符合它的期望：除了一個較長的分階段落實的期限外，美國的發展中國家夥伴並未獲得任何特殊和差別待遇。相反，它們被迫向美國出口的農產品全面開放市場十八至二十年。為了讓美國糖業獲得豁免，美國只答允讓哥斯達黎加豁免馬鈴薯和洋蔥，和讓所有國家豁免玉米。

美國稻米協會——美國一個主要游說集團——說：「這個協定對美國米業來說是一次勝利。我們獲得保證可以進入糙米和經碾磨的稻米市場。這是過去我們所沒有的。」(64)協定完全沒有提及改革支持著美國

稻米生產和出口的補貼和出口信貸，但美國貿易夥伴向美國出口大開門戶的條款卻寫得十分清楚。美國夥伴的稻米進口關稅必須在十年內逐步降低，並在十八至二十年內降至零關稅的水平。與此同時，以零關稅進口的配額必須即時開放，讓美國第一年便可以輸出三十五萬噸糙米和五十五萬公噸經碾磨的稻米到這些國家。美國輸出到這些國家的糙米以後還可以每年增加百分之二到百分之三，而經碾磨的稻米則可以每年增加百分之五。

對中美洲國家來說，這將成爲一場洪水：開始時的免稅配額已經相等於這個地區總產量的四成，而對它們的唯一保障機制是一項臨時稅項：在進口增加得太快時，它們可以將這稅項提高。但這稅項只是在進口增加得太快，而不是在進口產品價格過低時實施的。換句話說，這是在已造成傷害之後才作的反抗。而且，二十年後，當所有關稅都被撤銷時，這個保障措施也會被取消。

尼加拉瓜農業合作社聯會的領導人新弗里阿諾·卡舍雷斯說：「CAFTA 決定的是我們是該自殺還是該死於自然。」對尼加拉瓜一萬七千名米農——他們還爲另外一萬九千人提供了工作——來說，協定無疑是要他們自殺。百分之四十五的糙米和百分之六十二的經碾磨稻米的關稅要在十八年間下降到零水平。但其實威脅已在眼前：美國農業部預計，美國的出口價格在二零零五年到二零零七年間會處於低水平。即使有百分之四十五的關稅，美國出口產品的價格仍會比尼加拉瓜本身的出產價格低。換句話說，除了即時進入該國市場的一批免稅產品外，尼加拉瓜還會從一開始就面對有很有競爭力的美國進口產品。

尼加拉瓜國內的生產者要贏得任何生存機會，就迫切需要提高他們的競爭力。但米農人口是美國兩倍的尼加拉瓜，根本沒有像美國那樣的資源可以投放在支持生產者上。該國政府二零零二年花在農業上的開支是二千四百五十萬美元，只及美國單是給米業的補貼的百分之二。
(65)

歐盟：創造「夥伴」

自一九七五年起，歐洲總共給予七十九個非洲、加勒比海地區和太平洋地區的國家（亞加太國家 ACP）進入它的市場的非互惠優惠待遇。一九九五年世貿的決議指這些優惠待遇違反多邊貿易規則後，各國開始討論新形式下的協定，結果帶來經濟夥伴協定(Economic Partnership Agreements)。歐盟的目標是在二零零八年之前落實這些新協定，而這

些協定旨在「通過支持持續發展，和將亞加太國家逐步融入全球經濟來減滅貧窮」。這個目標聽起來值得支持，但實際上很難通過歐盟現時提出的方案達成。

建議中的經濟夥伴協定是歐盟和亞加太國家之間的互惠的自由貿易協定。歐盟是全球單一最大的市場，而亞加太國家中很多是全球最窮的國家。很多人關注到協定可能破壞亞加太國家的農業部門和它們幼嫩的工業的前景，農民的生計也將被破壞。

譬如，在肯尼亞，七成的人口依賴農業為生，百分之七十五的穀物由三百萬個小農戶種植。自從世銀的結構調節計劃在八十年代和九十年代令該國農民失去國家的資助後，該國的農業產量持續下跌，以至它日益依賴進口的產品。肯尼亞政府現在的目標是消除過去以錯誤方式推行自由化所帶來的破壞，其中一個做法是支持一些對糧食安全和農村生計重要的部門復蘇。但如果它現在要向歐盟的出口開放市場，政府所作的努力可能會白廢。

在「持續發展」的名義下，經濟夥伴協定將可能增加歐盟傾銷到肯尼亞等國家的奶類製品、玉米和糖的出口量。除此之外，還有稻米。

肯尼亞的農民——其中包括六萬個小農戶——現在種植三分之一全國食用的稻米。位處肯尼亞中部的姆韋亞的農民平均每年的入息是三千五百美元，以全國的標準來說算是不錯的了。政府正在肯尼亞西部重建種植稻米的水利設施。這有助創造工作機會和減少該國對進口的依賴。

肯尼亞進口的稻米來自亞洲，但也有來自歐盟的：亞洲和美國的糙米給進口到英國，在碾磨後再出口到世界各地。進口到肯尼亞的這類再出口產品自一九九五年起不斷增加，並在二零零零年達到二萬二千噸。這增加了進口稻米總量對該國造成的壓力。結果，二零零二年肯尼亞稻米生產者出售產品所得的價格只及二零零零年價格的一半左右。(66)

肯尼亞近年的進口稻米實施稅率(applied tariffs)是百分之三十五。一旦推行經濟夥伴協定，這個稅率就要下調，而經由英國磨坊輸出的稻米進入肯尼亞市場的數量很可能增加。除此之外，這些稻米很可能取代區內稻米貿易，譬如肯尼亞現在從坦桑尼亞進口稻米。

經濟夥伴協定可能會容許亞加太國家維持對一些關鍵性的產品的保護，至於這類產品的比例可以是多少還未有決定。但像肯尼亞一樣的國家，要選擇那些產品可以獲得豁免並不容易。(67)該國政府已經指出，稻米、糖、奶類製品、各類穀物和牛肉都會受到來自歐盟的進口影響。此外，還有重要的農產品加工業。(68)這些部門和行業中有一些將要面臨其市場失去保障的處境，而稻米很可能是這些行業的一員。

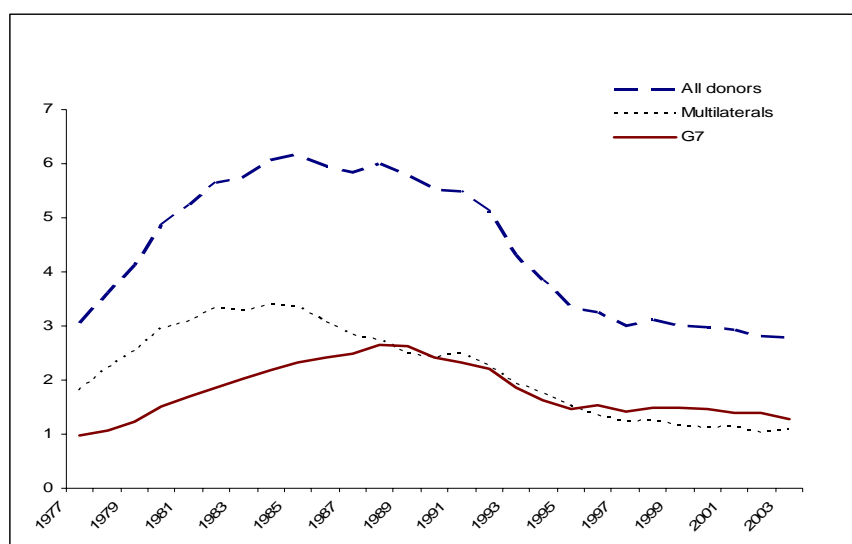
減少中的農業援助

農業援助已再不是時尚。就在發展中國家需要強化農村市場時，資助機構卻紛紛撤出農村。

一九八四年和二零零二年間撥給農業的援助總額下跌超過三分之二（見圖二）。在所有援助中，農業援助的比例從八十年年代初的百分之十七下跌到九十年代後期的僅僅百分之八。經濟合作及發展組織指出：「海外發展援助整體上減少是造成下跌的部份原因，但還有是撥款機構針對不同部門的政策改變。九十年代減貧議程不將農業包括在內，很可能是導致農業援助下跌的部份原因。」(69)

圖二：農業援助的下跌，1977-2003

平均每五年的變動, 以 2002 年數字為定值 (十億美元)



*All donors: 所有撥款機構 Multilaterals: 多邊協定

資料來源：OECD-DAC Statistics.

農業迫切需要援助，而這類援助應該用得較好。稻米部門中，對種子的研究曾獲得相當多的投資，但這些研究很少有農民的參與，以至種子在研究站試驗中的表現，往往比在農民土地上的表現來得好。除此之外，劣質的技術傳播和培訓通常令小農戶和女性農民缺乏利用這些種子的機會。

援助和貿易政策之間也需要更緊密的結合。在沒有給予任何財政及技術支援來處理供應方面的限制和創造安全網之前，不應該要求任何一個國家推行自由化。

國基會和世銀要求發展中國家開放市場、發展中國家跟遠較本身富裕的國家簽署自由貿易協定，以及農業援助顯著減少等因素集合起來，對發展中國家造成的影響是很明顯的。所有這些都是令很多貧窮國家的農業變成投資低但容易受進口衝擊的原因，農村發展的前景也因此受到破壞。

5. 高度虛偽：美國稻米傾銷和從中得益的農業綜合企業

一直以來，貿易理論給用來作為推動發展中國家迅速將市場自由化的理據，但在這議程背後，壓力的來源其實不那麼抽象，而更多地涉及個人利益。為了贏取更大和更賺錢的出口市場，美國米業——和全球米業——的大公司一直致力於游說它們的政府打開發展中國家市場。

美國稻米傾銷

美國稻穀現在的產量是四十年前的四倍，估計二零零四至零五穀物年度的產量會創下一千零五十萬噸的新高。(70)由於生產遠遠超出美國國內的需求——二零零二年是六百萬噸——米業只能依賴創造一個不斷擴大的出口市場。(71)美國農業部說明了它的策略：「單靠國內市場不足以吸收美國農民的出產，已經吃得很好的美國人的需求增長很緩慢，人口增長也是如此，帶來希望的新的和增長較快的市場在海外……因此，美國必須將其農業政策放在國際舞台上來考慮，在協助農民維持競爭力的同時，積極爭取全球市場全面開放。」

美國種植的稻米百分之七十五是長粒型的籼稻，跟南亞、東亞、非洲和拉丁美洲各國種植和食用的是同類的稻米。獲得政府大力補貼的美國稻米給傾銷到不少發展中國家，這些國家也在致力令它們自己的米業生存下去。

美國種植稻米的農場大約有八千個，其中阿肯薩斯州出產全國差不多一半的稻米。阿肯薩斯州最大的三百三十二個農場——每個面積都超過四百公頃——出產的稻米超過加納、幾內亞、幾內亞比索、尼日爾和塞內加爾所有農民加起來的產量。(73)

美國米業出口過去二十年來增加了六成，二零零三年達到三百八十萬噸。美國現時是全球第三大出口國，排名僅在越南之後。它的出口佔國際市場百分之十四，但出口佔本國總產量差不多一半，比率遠比其他主要出口國為高。(74)

美國成為全球一個主要出口國是一件令人感到諷刺的成就。一九九九至二零零零年間——可以獲得用來作比較的數據最近的一年——在泰國和越南種植一噸稻穀的成本分別是七十美元和七十九美元，在美國

是一百八十八美元。後者的生產成本是前述兩個國家的兩倍半有多。
(75)

二零零三年美國農民用了十八億美元生產九百萬噸稻穀，但碾米商只給了他們十五億美元。換句話說，每噸生產成本一百九十一美元的稻米的農場口價只是一百四十美元。這可笑的情況能夠維持下去，完全有賴政府對米業的補貼。這樣的補貼在二零零三年達到十三億美元。(76)根據美國農業部二零零零年發表的最近的一份報告，如果沒有政府給它們的大筆補貼，百分之五十七的美國農場連取回成本的機會也沒有，這是毫不令人感到奇怪的。(77)

美國米農可以申請的補貼名目繁多，目的是確保農民能夠在政府每年給個別農民的資助上限內獲得每噸二百三十一點五美元的資助。其中兩個補貼計劃——反週期補貼(counter-cyclical payment)和銷售貸款(marketing loans)——目的是抵銷全球市場價格的變化，結果是令到美國農民在價格下落至最低點時仍然大量生產。美國最大的碾米商 Riceland Foods 的前總裁李察·貝爾說：「沒有銷售貸款，美國農民沒有能力在全球貿易中競爭。」(78)每個美國農民每年可以獲得政府的資助上限是十八萬美元，但由於所謂的「三個實體規定」(“three entity rule”)，每個農民除了可以為名下一個農場申請獲得全數資助外，還可以為第二和第三個農場申請獲得五成的資助，這令每個農民可以獲得的資助上限提高至三十六萬美元。

但不受限制的商品証買賣比政府的補貼放送更讓人感到慷慨。商品証買賣為大農場和合作社帶來數以百萬美元計的額外收入。在全球價格偏低時，生產者可以將他們的穀物抵押給政府，用來換取每百磅六塊半美金的貸款，但他們隨即可以通過買入商品証，以農業部計算的稻米「全球平均價格」——通常遠比原來的貸款利率為低——把稻米從政府處買回來。這樣他們便得以把差價放進自己的口袋，而且還不會給算進每年的資助限額內。二零零一至二零零三年間，美國農業部向大生產商出售了價值相等於十四億美元的稻米商品証，但後者只付出了七億零一百萬美元。即是說，大生產商放進自己口袋的金額高達七億一千一百萬美元，而這還不會影響他們每年獲得資助的限額。

除了直接向稻米種植者提供資助外，美國還利用出口信用保證和糧食援助來支持出口。

出口信貸：出口信貸是美國向外國進口美國穀物的商人提供的擔保，令它們可以獲得美國銀行的貸款。出口信貸其實是一種隱蔽（不很

好)的出口補貼，因為它承擔了沒有償還貸款的成本，而這是農產品出口商面對的最大風險之一。二零零三至二零零四年的稻米出口信貸總值超過一億八千四百萬美元。(79)

糧食援助：二零零三年美國政府用於糧食援助上的出口稻米總值五千二百萬美元，佔美國稻米出口的百分之十一。(80)最主要的糧食援助計劃是稱為「以糧食換取和平」的第四百八十號公共法案(Public Law 480)。最主要的受惠國是缺乏糧食安全的國家如北韓、莫三比克和剛果。對這些國家來說，這些援助價值可以很大。但其他一些受惠國也是美國商業稻米的主要出口國，譬如印尼、菲律賓、烏茲別克斯坦、烏克蘭和尼加拉瓜。為了防止任何公民質疑政府這樣使用納稅人的錢，美國農業部解釋：「在美國農產品的五十個最主要顧客中，四十三個——包括埃及、印尼、韓國、台灣和泰國——以前曾接受糧食援助。簡單地說，援助帶來貿易，美國人從中直接得益。」(81)

美國出口對發展中國家的影響

二零零零至二零零三年間，在美國種植和加工一噸白米的成本是四百一十五美元，(82)但這噸白米出口到世界各國的價格只是二百七十四美元。換句話說，這噸白米以低於真實成本百分之三十四的價格在發展中國家的市場傾銷（見表三和附件一）。這種傾銷除了加深世界市場價格低迷的情況和令這情況持續之外，發展中國家的出口商和入口國家的小農戶的產品價格也不得不降低。如果將糧食援助和出口信貸的影響計算在內的話，傾銷產品利潤率就更高了。

表三：傾銷到發展中國家的美國出口稻米，2003 年

國家	來自美國的入口 (千噸)
古巴	88
薩爾瓦多	97
加納	111
危地馬拉	59
海地	340
洪都拉斯	123

印尼	73
象牙海岸	60
牙買加	65
尼加拉瓜	136

資料來源：美國農業部

印尼：農場價格受到糧食援助的衝擊 印尼是接受美國稻米作為糧食援助的其中一個主要國家。它獲得的援助佔二零零二年美國用作糧食援助的稻米的三成。在爪哇中部種植稻米的四十二歲的瓦吉諾說：「去年我每千克米賣得二千六百盾（零點二五美元）。今年價格下跌，因為一批稻米透過社會安全網計劃湧進了市場。有人說這些米來自美國。」這些作為糧食援助的稻米由當地政府賣給受委託的商販。他們將稻米跟人們習慣食用的本地品種混和，然後以每千克一千五百盾（零點一五美元）的價格零售。瓦吉諾說：「它影響了本地的米價，過去我的農地可以供給全家糧食上的需要和下一個耕種季節的需要，現在不成了。」(83)

圭亞那：出口輸給美國的糧食援助 圭亞那的米業曾經為十五萬人提供工作機會，其中很多是在北部沿海平原地區種植稻米的窮人。該國米業非常依賴出口，生產百分之七十五是用來出口的。圭亞那的稻米生產者最近飽受特大洪水影響，今年的收成受到嚴重破壞。該國的貿易前景也受到雙重打擊，先是因為歐盟改革其阿加太優惠計劃而失去歐洲市場，再而因為美國給予牙買加的糧食援助而令地區性市場受到破壞。

美國現時出口到加勒比海地區的稻米是二十年前的三倍，在二零零一年達到二十六萬三千噸。(84)為了增加其市場份額，美國政府首先根據「以糧食換取和平」計劃的特惠條件，向牙買加政府提供稻米作為糧食援助，但不提供其他類別的糧食援助。作為交換，牙買加政府單方面給美國豁免加勒比海共同體(CARICOM)百分之二十五的對外關稅，讓美國稻米可以免稅進口，圭亞那的地區市場因此受到嚴重的衝擊。

種植稻米的伊斯梅爾·阿拉丁說：「我們已陷於貧困中，沒有工作機會，婚姻破裂，孩子都要退學，因為我們沒錢給他們買書簿。」九十年代末低廉的米價迫使他欠下一筆債，二零零一年一個孩子被迫放棄讀大學，因為他不能負擔有關的開支。「現在我們依靠希望和期待生

存——只能觀望和等待，爲了孩子我們仍保留著我們的土地，因爲情況可能會改變。」(85)

加納：美國宣傳運動削弱本地市場 美國稻米進入阿克拉的港口時鑼鼓喧天。USA Rice——米業最大的游說集團——視加納爲一個重要的出口市場：二零零三年美國輸出到加納的稻米達十一萬一千噸。USA Rice 聲稱，加納的消費者「熟識美國稻米高質素的特點，並且已習慣食用源自美國的稻米。但美國稻米在加納的市場中也面對來自其他市場【亞洲】的產品的激烈競爭。爲了令消費者的需求維持在高水平上，USA Rice 設計了一套完整的市場推廣計劃。」

二零零四年五月至七月間，USA Rice 的宣傳運動在五個當地電台、三個主要電視頻道和兩份全國報章上展開，此外還有免費派發的汽車標貼和煮食時用的圍裙。這些媒體簡直就是在歌頌美國稻米的優點。加納稻米的加工商和商販根本不會有類似的資源，令人們對他們的產品建立信心。如果越來越多的加納消費者轉向美國稻米，當地出產的稻米的價格就會進一步下跌。

亞洲的排骨效應 從一九九七年到一九九九年，稻米豐收加上亞洲金融危機後需求疲弱，稻米的世界市場價格下跌至二十年來的最低點。

如果全球米農是平等地暴露在國際市場的影響下，競爭力遠遠不及其他主要出口國的美國米農，應該通過減產和減少出口來適應市場的變化。但在美國的補貼制度下，美國米農沒有理會米價，照樣大量生產。事實上，美國的補貼制度旨在鼓勵美國產品利用世界市場價格偏軟時進佔出口市場。結果，美國將低價帶來的震盪折射回世界市場，迫使其他出口國調節生產。

壓力落在泰國、越南和印度身上。在出口需求下跌和世界市場價格偏低的情況下，它們只能屯積大量存貨，爲自己的農民維持設有下列的價格。二零零二年泰國政府已積存了四百二十萬噸稻米，印度糧食公司則積存了二千五百萬噸。爲了應付國際市場的情況，三個國家都開始補貼稻米出口，方式包括以很低的價錢出售公共存貨，或者向出口商提供有補貼的信貸。(87)這些稻米很多去了西非，令當地稻米價格進一步下跌。當地的稻米生產者彷彿遭受了雙重的詛咒：先是來自美國的傾銷稻米，然後是亞洲因爲受不了美國傾銷稻米而加入傾銷的行列。

農業綜合企業：致力推動自由化的說客

國際米業聚合了一群很有影響力的說客，而他們的共同目標是打開發展中國家的市場。這毫不讓人感到意外，因為他們正是國際稻米市場不斷擴大的最大得益者。他們利用跟各國政府和學術界的密切關係，花費數以百萬計的美元，去游說政策制定者和公眾，令他們相信稻米貿易自由化——或者更廣泛的農產品貿易自由化——對發展中國家來說是最有利的。

美國生產商和碾米商

在美國，對稻米的補貼——譬如直接的補貼、銷售貸款和反週期補貼——都只是給予生產者的。三個主要稻米生產合作社——Riceland Foods、Farmers Rice Cooperative 和 Producers' Rice Mill——是聯邦政府對農產品的全部資助的最大單一受惠者。表面上，它們為其農民會員獲得這些補貼，但真正從政府慷慨的援助中成為贏家的，是這些合作社屬下的碾米場和跟它們一樣的其他碾米商。由於政府對農民的補貼，這些碾米商得以用遠比真正的生產成本為低的價格買入稻穀。加上出口信貸計劃和糧食援助合約等，它們可以以很低廉的價格，將稻米在出口市場售賣（見框二）。

框二：享受成果：Riceland Foods

阿肯薩斯州斯圖加特的 Riceland Foods 成立於一九二一年，成立目的是協助受第一次世界大戰後米價下跌影響的當地農民。Riceland Foods 成立時是一個合作社，現時仍是以合作社的名義註冊，有九千個成員，分佈在五個州，主要生產稻米，此外還有小麥和大豆。(88)

但今時今日的 Riceland Foods 已經是一家擁有農業綜合企業標誌的公司。去年，它出售了一百萬噸稻米——差不多是中美洲五個國家總產量的三倍。(89)這家合作社九十年代曾被《財富雜誌》列為全球最大的五百家公司之一。它擁有全球最大的碾米廠，出產的美國稻米每八包就有一包出口，並在全球七十五個國家銷售。(90)

李察·貝爾在 Riceland 當了二十三年總裁，去年才退休，但他給 Riceland 留下了資產。他曾在福特總統任內當農業部助理部長，又曾出任商品信貸公司主席，熟知如何利用補貼系統，將政府給予合作社和其會員的資

助帶來的好處變得最大。多年來，Riceland 是所有獲得美國農業補貼的農業綜合企業中，得益最大的單一受惠者。一九九五年至二零零三年間，單是在稻米方面，它已獲得總達四億九千萬美元的補貼，其中四億三千七百萬美元來自支付額不受限制的商品証。(91)

是這些補貼令 Riceland 的會員農場得以繼續經營下去。Riceland 一個曾經出任董事局董事的會員大衛·菲爾克說：「大多數農場，如果它們告訴你，它們在【沒有政府補貼的情況下】賺錢，它們是在說謊。」他補充說：「稻米是最昂貴的商品之一。」(92)從二零零零年起，美國政府給予米業的全年資助，平均超過一九九五年至一九九九年每年資助的五成。(93)

在 Riceland 的市場策略中，出口市場扮演了十分重要的角色：出口佔該公司銷量的百分之二十五，所到之處包括非洲、亞洲、歐洲、中東、南美和北美。一九九二年簽定的自由貿易協定令墨西哥成為該公司產品的最大進口國，每年進口的稻米達七十萬噸。貝爾在二零零零年曾說：「北美自由貿易協定(NAFTA)一直對我們都很好。」現在進一步擴大出口的機會在中美洲。貝爾補充說：「那裡有三千萬人，市場潛力很大。」二零零二年 Riceland 成為尼加拉瓜最主要的稻米入口商和碾米商 Agricorp 的一個主要股東。(95)Riceland 捲入中美洲貿易協定 DR-CAFTA 最近的談判中，毫不讓人感到意外。

Riceland 很努力開拓新市場。貝爾一直利用他在國會山莊的網絡來推動美國政府結束對伊拉克和古巴的禁運。他所作的努力沒有白癡：Riceland 二零零零年起輸出產品到古巴，二零零三年該公司的銷售額已增加了一億二千三百萬美元，部份原因是出口古巴的產品增長迅速。(96)二零零四年底，美國政府開始討論為運送美國稻米到伊拉克公開招標時，Riceland 一直站在談判的最前方。(97)

兩個推動開拓更多出口市場的主要美國米業組織是美國米業聯會(USA Rice Federation) 和美國稻米生產者協會(USA Rice Producers' Association)。

美國米業聯會——稱為 USA Rice Federation——將焦點放在「舉辦影響政府計劃的活動，為增加對美國稻米的世界需求建立和展開各項計劃……和增加米業的利潤，令業內各個部門都可以從中得益。」(98)這個

組織的會員包括生產者，幾乎所有的碾米商，和其他跟米業有關的公司。米業議會(Rice Council) 是 USA Rice 的游說組織。它響亮和清晰地表明它最關心的事情：大幅降低關稅，並最終完全取消發展中國家對進口稻米實施的關稅；增加對發展中國家國營貿易企業的限制；以及——也是最重要的一項——在未能「具意義的和相當程度」地進入海外市場前，政府對米業的補貼不能減少。(99)

美國稻米生產者協會成立於一九九七年，只代表稻米生產者的利益。它現時的會員包括全球最大的農業集團 Cargill。它的使命是開拓市場，尤其是出口市場。密西西比稻米生產商和協會的國際計劃主席潘·奧文說，協會的目的是「以任何方式促進出口，不論是白米、糙米或稻穀，或者任何顧客想要的東西。」(100)

二零零三至二零零四間，這兩個組織從美國政府獲得六百八十萬美元的資助，在新興的出口市場促銷它們的稻米。(101)但它們通過游說影響美國的貿易談判，為它們所帶來的好處，遠遠超過它們從政府那裡獲得的直接資助。下一部份會解釋這一點。

世界稻米貿易商

大約十家貿易公司主導了全球稻米的買賣。由於買賣的每噸稻米帶來的利潤很微，這些公司都是靠快速地將大量貨品從一處送到另一處來賺錢，因此它們以不斷開拓國際市場作為目標。由於它們可以利用衛星圖象來預測全球供應，它們享有的資訊優勢遠遠超越了個別的國家，更不要說個別的農民了。這些貿易公司中，有一些在全球穀物市場中扮演了重要的角色，對美國政策的形成上有相當大的影響力。

- **Archer Daniels Midland (ADM)** 以美國為基地，是 Cargill 以外全球最大的穀物貿易商，公司價值達一百六十億美元。ADM Rice 在美國既加工也出口稻米。它是其中一家贏得美國政府輸往危地馬拉、阿富汗、吉爾吉斯斯坦、埃塞俄比亞和喀麥隆等國的糧食援助合約的供應商。(102)該公司副總裁小約翰·里德 是美國農業技術諮詢委員會（穀物、飼料、油菜籽）的委員。委員會就貿易措施和談判向美國政府提供意見。
- **Louis Drefus** 以法國為基地，是全球其中一家最大的穀物和油菜籽貿易商，也是最大的十家稻米貿易商之一。這家公司從美國和亞洲買入稻米，用來輸出中東、非洲和東歐。該公司副總裁大衛·

里昂也是美國農業技術諮詢委員會（穀物、飼料、油菜籽）的委員。

農業綜合企業的幕後活動

這些農業綜合企業有很多方法影響美國政府和其他人，令他們的行為有利於農企業的利益。

介入談判：通過促進貿易農業技術諮詢委員會，農業綜合企業直接參與制定美國的貿易政策。前美國貿易代表羅伯特·澤奧利克表示，二零零三年獲委任的成員獲得揀選「是爲了配合布殊政府大力推動外國市場向美國農產品開放的持續政策… … 隨著全球、地區和雙邊貿易協定的談判步伐加速，跟我們的農業界協調將繼續是重要的。」(103)

針對穀物、飼料、油菜籽貿易的美國農業技術諮詢委員會中，有強大的米業利益的代表。ADM、Louis Drefus、USA Rice 和美國稻米生產者協會全都有代表在委員會中。針對 DR-CAFTA，這個委員會清楚的表達了它支持更短的分階段推行稻米貿易自由化的措施：「在十八年內分階段推行… … 是過長，而且爲其他貿易協定立下了一個壞的先例。」(104)

旋轉門：在美國，跟其他很多國家一樣，農業綜合企業高層和政府高層之間有一道旋轉門，就像 Riceland 的李察·貝爾的事業道路所顯示的一樣（見框二）。同樣，Cargill 的前總裁丹尼爾·阿姆斯特茨也獲得美國政府揀選，領導在伊拉克的農業「重建」工作。一年後，美國跟伊拉克簽定合約，讓美國稻米恢復輸出到伊拉克。這合約得以達成，部份功勞得歸於伊拉克官員和 US Rice，以及美國稻米生產者協會之間的會談。美國一九八九年向伊拉克實施貿易禁運前，伊拉克一直是美國出口稻米的一個主要目的地。

政治捐獻：在美國選舉中，給候選人和政黨作出最多捐獻的十個行業中，農企業排行第一。自一九九零年起，農企業給予競選活動的捐獻超過三億四千萬美元。它們在一九八九年至一九九零年間合共捐出了二千一百萬美元。在二零零四年的大選中，它們合共的捐獻增加到四千三百萬美元。今時今日，米業的主要集團和組織是最大的政治捐獻者。在二零零四年的選舉中，農人稻米合作社(Farmers' Rice Cooperative)和 Riceland Foods——三個接受最多政府補貼的集團中的兩個——名列二十大農業捐獻者的名單上。(105)同樣，在二零零二年美

國的選舉週期中，ADM 捐出了一百八十萬美元，成為作出最多軟性捐款的三十個捐獻者之一。(106)

內部壓力：碾米商進行的游說：很多發展中國家的稻米加工業向它們的政府施加壓力，要求降低稻穀的進口關稅。譬如，一九九九年洪都拉斯的主要進口商和碾米商利用它們的勢力——本地稻 的唯一買家——迫使政府將美國稻穀的進口關稅減少百分之一。該國餘下的少數米農之一的愛德瓦爾多·貝里提茲說：「進口的稻米就在收成時進來，令稻米價格下跌。碾米商聲稱購買本地稻 對它們來說已不能賺錢，它們只能靠進口米。」其實碾米商是藉著降低成本但維持售價來增加它們的利潤。如果美國米業繼續投資在中美洲的加工業的話，在交易兩面都得益的將是美國的農業綜合企業。(107)

6. 世貿即將上演

過去二十年，富裕國家一直致力於推開發展中國家農產品市場的大門，為它們的農業綜合企業過剩的產品創造新的出口傾銷市場。現在，富裕國家的目標是利用世貿具約束力的規則，將大門完全踢倒，令它不能再關上。如果它們成功的話，發展中國家未來在有需要時，也將不能選擇利用貿易政策，來協助它們的農民脫貧。

農業談判

在這一輪有關多邊貿易協定的多哈回合談判中，農業將會是重新談判的其中一個主要項目。世貿一九九五年簽定的「農業協定」是烏拉圭回合談判的其中一個結果。協定設定了三條「支柱」，承諾向自由化的方向走下去。這三條「支柱」也將會成為新協定的基礎：

- **市場准入**，包括進口配額和關稅上限
- **國內支持**，包括補貼和其他計劃，其中包括提高或擔保農場口價格和農民收入的計劃
- **出口競爭**，包括出口補貼；出口信貸，擔保和保險；糧食援助；從事出口的國營貿易公司；出口限制和稅項。

上述三條「支柱」的條款都讓發展中國家享有「特殊和差別待遇」，譬如就某些條款獲得豁免，削減關稅的目標定得較低，和可以用較長的時間來落實這些目標等。最低發展水平的國家更可以在削減關稅的條款上，完全獲得豁免。

雖然「特殊和差別待遇」條款給了發展中國家希望，但世貿內的勢力分佈帶來很多不平衡的規則，對富裕國家和它們所依賴的政策工具較為有利。已發展國家獲准繼續利用大額的補貼和其他工具——如特殊保障措施——來保護它們的生產者，但這些工具沒有因應發展中國家的情況來作出修訂，一些發展中國家甚至沒有這些工具。更甚的是，最近世貿有關歐盟對糖業和美國對棉業的補貼的爭議，顯示富裕國家根本沒有遵守它們所作的削減補貼的承諾。

與此同時，「特殊和差別待遇」條款成爲了沒有意義的姿勢，因爲各種結構調整計劃和不平等的貿易協定，已令發展中國家削減的關稅稅率超過已發展國家削減的稅率。在這樣的情況下，過去二十年發展中國家農產品出口所佔的比率，一直停留在百分之三十六的水平，是毫不令人感到奇怪的。(108)

發展中國家談判集團的興起

在這一輪的談判中，其中一個正面的發展，是發展中國家中出現了一個較有力的談判聲音。

二零零三年在坎昆舉行的部長級會議上，發展中國家因爲恐懼美國和歐盟繼續壟斷談判，在巴西領導下成立了由發展中國家組成的二十國集團，目的是協力促使歐盟和美國削減出口和對本國農業的補貼，從而結束傾銷。(109)在坎昆成立的另一個組織——三十三國集團——的成員，尤其關注它們過早實施貿易自由化的影響。(110)

儘管坎昆部長級會議在惡毒的爭吵聲中瓦解，二十國集團和三十三國集團卻維持了團結，並繼續施加壓力，實質上改變了世貿的政治地圖，令談判形勢對發展中國家變得較有利。二零零四年的「七月框架」協定(July Framework)部份地反映了兩個集團關心的問題。「七月框架」協定爲多哈回合談判中提出的議程帶來進展，並且爲二零零五年香港部長級會議舉行前的預備談判作好了準備。

「七月框架」簽定承認：「農業對作爲發展中國家的成員的經濟發展十分重要。它們必須能夠推行有利發展目標、減貧策略、糧食安全和生計問題的農業政策。」

(111)現在最重要的問題是，這如何能變成發展中國家真正可以有的政策上的選擇呢？

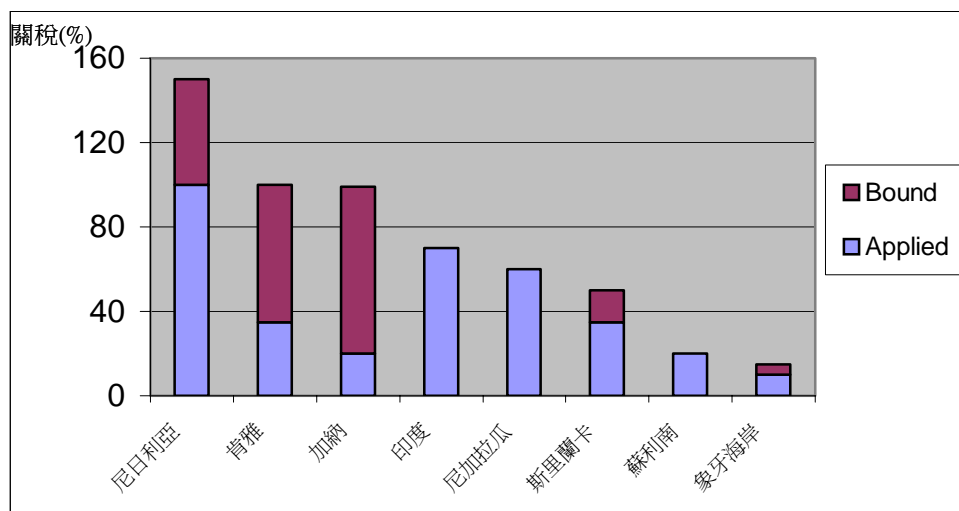
市場准入：削減關稅

世貿有關市場准入的談判重點在降低「約束稅率」(“bound” tariffs)。這是有關國家提高其實施稅率(applied tariffs)——即海關在邊境真正徵收的稅率——的上限。

根據「農業協定」，配額和禁運等非關稅壁壘應給轉化成關稅，之後約束稅率水平要降低，各國都要對所有貨物實行一個平均的削減幅度。已發展國家的削幅最遲在二零零零年達到百分之三十六，發展中國家的削幅最遲在二零零四年達到百分之二十四。一些國家還必須定下配額，讓一些產品可以以很低的稅率進入它們的市場。在被稱為「關稅配額」外進口的產品則可以被徵收平常的實施稅率。

在很多發展中國家，現時針對稻米的實施稅率遠比世貿容許的約束稅率上限為低，但一些國家的實施稅率已達到或接近這個上限，部份國家的情況可以在下圖中看到（見圖三）。

圖三：稻米關稅，2004 年，約定和實施稅率



* Bound: 約束稅率 Applied: 實施稅率

資料來源：APTSM database, FAO (112)

發展中國家必須有權將它們的實施稅率，定在足以對付傾銷和保護小農收入的水平上。但它們也必須在實施稅率和約束稅率的上限之間，有更多空間——在世貿內被稱為「水」——讓它們可以：

- **抵銷價格的波動。** 稻米和其他商品的世界市場價格經常波動。在一九八五年至二零零二年間，稻米的平均世界市場價格是二百六十美元，但波幅在三百一十美元和一百八十五美元之間。(113)進

口成本這樣大幅度下跌會使進口激增，令本地市場價格下滑。發展中國家必須有權提高關稅來應付這樣的情況。糧食及農業組織對十八種基本食物的分析顯示，約束稅率必須維持在百分之四十至六十的水平，才能應付世界市場價格的波動。此外，基本糧食的約束稅率還得再提高百分之十至十五，才能保護基本糧食的生產。(114)

- **維護未來在政策上的選擇權。**現時看來不受進口產品威脅的物未來可能需要關稅的保護，但那時候才提高約束稅率就要付出很大的代價。在烏拉圭回合談判之前，印度將稻米和其他幾樣穀物的約束關稅定在零水平上。不斷增加的進口對當地生產者造成的壓力，令該國政府在一九九六年重新談判這稅率，並要求將約束稅率定在百分之五十到八十之間。印度用了三年時間，分別跟美國、歐盟和澳洲談判，並向每個國家作出了相當的賠償。(115)同樣，多明尼加共和國用了五年時間——一九九五年至二零零零年，來重新談判提高稻米和其他幾樣基本食物的約束稅率。作為交換條件，美國要求該國對一系列其他食物訂立很低的約束稅率，並且在這類食物進口忽然增加的情況下，也無權為本地產品提供保障。(116)
- **為未來的回合談判：**富裕國家並未答對農業的大額補貼，作出具意義的削減措施。從現時談判的有限進度來看，它們將不會在多哈回合的談判中作出這樣的承諾，傾銷將持續下去。如果要等到下一個回合的談判中才提出，富裕國家必然會要求發展中國家進一步削減關稅，作為交換條件。因此，發展中國家必須在這一回合的談判中，為未來的關稅談判保留空間。

拆除天花板：將農民置身風險中

就發展中國家該削減多少關稅，或者它們是否要擴大關稅配額，二零零四年的「七月框架」協定十分含糊。主要的農產品出口國都推動大幅削減關稅，美國更清楚表明它期望「在市場准入方面，發展中國家和已發展國家會有大幅度的改善」。(117)相反，發展中國家因為面對富裕國家持續的傾銷，和為了促進本身的農業，在削減關稅方面，提出遠比前者所提出為低的削幅。「七月框架」的目的是在簽署國的不同立場間建立橋樑，方法是要它們談判「建立一條分段公式，而公式必須關顧到簽署國不同的關稅結構」。

為了掌握這樣削減關稅實際上的意義，以及世貿談判對米農構成的威脅——如果是存在任何威脅的話——樂施會利用農業委員會前主席斯

圖瓦特·夏秉淳二零零三年三月提出的一條分段公式來進行分析。(118) 但比這公式更嚴厲的公式仍然很可能出現，美國和澳洲尤其積極要推出這樣一條公式。

樂施會計算了世貿成員中的發展中國家（不是發展水平最低的國家）的稻米約束稅率，最少要削減多少才符合夏秉淳公式。樂施會又將削減後的約束稅率，跟這些國家最近的實施稅率比較。結果顯示，如果發展中國家的主要穀物不能在世貿談判的削減關稅協定中獲得豁免，有十三個國家——包括印度、中國、尼加拉瓜和埃及——將被迫自動將它們的實施稅率降低，並要將它們的農民置身風險中（見表四）。這十三個國家出產全球一半的稻米，在其中生活的人口高達十五億，而他們大都是依賴農業為生的。

表四：按夏秉淳公式削減關稅後米業面對的風險

國家	最近的實施稅率	現時的約束稅率	按夏秉淳公式作出最少減幅後的約束稅率	最近的實施稅率跟新約束稅率的差別
巴拿馬	90	90	68	- 22
印度	70	70	53	-17
中國	65	65	49	- 16
尼加拉瓜	60	60	48	-12
土耳其	45	45	36	- 9
洪都拉斯	45	45	36	- 9
菲濟	40	40	32	- 8
薩爾瓦多	40	40	32	-8
哥斯達黎加	35	35	28	- 7
蘇利南	20	20	17	- 3
埃及	20	20	17	-3
摩洛哥	140	195	137	-3
墨西哥	9	9	8	-1

資料來源：MACMAP

除墨西哥的稅率是涉及稻穀外，其他所有稅率都是白米的關稅。

在受到威脅的國家中：

印度是大約八千萬米農和農場工人的家園。該國農場三個中有兩個的面積不足一公頃，稻米因此是屬於小農戶的作物。該國現時入口的稻米數量不多，但實施稅率已經達到上限。降低關稅可能會導致進口增加，並且可能令當地農民產品的價格受到破壞。

中國是一億多米農的家園，他們大都依賴種植稻米為生，稻米也是主要的食糧，因此在全國糧食安全問題上佔據著核心的位置。降低稻米關稅和擴大關稅配額——現時有五百萬噸的進口稅率是百分之一——可能會令低成本的進口產品增加，影響中國米農的生計。

斯里蘭卡有大約一百八十萬的家庭種植稻米，其中七成在不足一公頃的土地上耕種，而他們家庭一半的收入來自種植稻米。(119) 該國現時的約束稅率和實施稅率分別是百分之五十和百分之三十五。按夏秉淳公式削減關稅後的約束稅率會下降至百分之四十，令實施稅率只餘下百分之五的轉圜空間，單是用來應付世界市場波動的價格也不足夠。

這個報告提及的其他國家——譬如加納——沒有在這個表裡出現，因為在國基會的壓力和國內農業綜合企業的游說下，它們大都已將實施稅率定得很低。但削減它們的約束稅率仍會限制了這些國家未來在政策上的選擇，以及它們在世貿未來回合的談判空間。

除了稻米外，按照這條公式推行的削減關稅措施，會令很多發展中國家面臨其他基本農產品進口增加的威脅。樂施會對七種這類產品進行的計算發現，會有六至十八個世貿成員中的發展中國家因為約稅率下降，被迫自動將實施稅率降低。詳情見表五。

表五：按夏秉淳公式被迫削減實施稅率的發展中國家

產品	國家數目	國家包括
----	------	------

家禽	18	象牙海岸、洪都拉斯、摩洛哥
糖	14	肯雅、菲律賓、剛果
奶粉	13	加納、洪都拉斯、印度
大豆產品	13	象牙海岸、中國、土耳其
花生產品	13	哥斯達黎加、泰國、土耳其
玉米	7	印度、墨西哥、剛果
小麥	6	印度、墨西哥、突尼西亞

Source: MACMAP

對進口激增的關注

答允在一九九五年將所有配額變成關稅的國家獲得一個安全網般的安排，稱為「特殊保障」。這些國家可以在進口突然急升，或者世界價格下跌的情況下，將進口關稅短暫性地提高。但在所有於一九九五年轉向關稅的國家中，只有二十一個國家是發展中國家，而在一九九五年至二零零四年間，只有六個發展中國家曾利用這個保障機制。譬如，哥斯達黎加一九九九年曾有三個月利用這機制，提高了稻米的進口關稅。(120) 整體上來說，發展中國家在可以啓動這機制的所有情況中，只在百分之五的情況中使用了機制，部份原因是啓動這機制的條件過於嚴格和繁複。(121)

一些國家表面看來並不需要這樣的機制：它們的約束稅率和實施稅率差距之大，令人覺得足以讓它們在有需要時提高關稅。但對那些依賴國基會／世銀的貸款的國家來說，它們只是在理論上而不是在實際上擁有這樣的彈性，正如加納的稻米生產者二零零三年所發現的一樣。那一年國基會阻擋了加納政府提高稻米關稅的計劃（見第四部份）。再者，聯合國糧食及農業組織發現，基本食物的約束稅率和實施稅率間的差距通常是較少的。換句話說，那些由最貧窮的農民種植的穀物是最沒有轉圜空間的。(122)

這種缺乏彈性的情況是有問題的。根據經驗，自由化往往導致進口糧食激增，令貧窮的農民遭遇災難性的打擊。聯合國糧食及農業組織在「農業協定」實施後對十六個國家進行的研究確証：「大多數個案研究都報告說進口糧食激增……在貿易自由化令糧食進口幾乎立即激增

的同時，這些國家卻未能增加出口。雖然進入全球市場的機會增加了，但供應方面顯著的限制令這些國家未能從中得益。」(123)

糧食及農業組織在二零零零年至二零零二年的跟進工作——涉及二十三個國家——証實了進口增長加速的趨勢：(124)在圭亞那，一九九四年至一九九八年間，糧食和生畜進口增加了一倍，令該國對進口產品取替本地產品的可能性深感憂慮。在圭亞那，看來最容易受進口激增影響的兩個部門是家禽和奶類產品。貿易自由化和低廉的進口產品——譬如來自美國的雞件——是令本地出產減少的部份原因。但糧食及農業組織發現，其他部門也受到影響：「來自像法國和泰國那麼遠的地方的果汁，已經令當地的產品失去原來的市場。豆類產品的生產者和商販也感到進口增加，令八十年代在圭亞那各地發展和普及的明加豆（minca peas）的產量減少。本地出產的捲心菜和甘荀也一樣。」

塞內加爾推行的自由化措施，以及一九九四年將非洲法郎貶值百分之五十的做法，都未有增加該國農業的競爭力。進口的蕃茄醬在九十年代增加了十五倍，並取去了當地種植蕃茄的農民的市場。糧食及農業組織指出：「人們指責一九九四年後對進口蕃茄醬實施的自由化措施，是令進口激增和對生產造成負面影響的主因。」

樂施會的研究也發現，在塞內加爾的家禽部門，雪藏和切塊的進口家禽大增，而這些進口產品大都來自歐盟。在二零零一至二零零三年間的短短兩年內，進口增加了兩倍，本地的生產卻下跌了百分之二十四。塞內加爾 Mbao 的一位家禽農民邁穆納·索烏見証了這影響：「我的困難其實始於一九九九年，禽流感令我的生產大減。但進口的雪藏雞腿令困難持續。你四處都可以見到這些進口貨，所有市場都有。」她繼續說：「這裡家禽業仍是主要的生產活動，但很多生產者已經停業，並把他們的農場賣了。」(125)

針對特殊和差別待遇的建議

由於即將被迫削減關稅和面臨進口破壞性地激增的情況，發展中國家在三十三國集團率領下，針對特殊和差別待遇提出了兩項建議。富裕國家最初拒絕考慮這些建議，但最後在被稱為「七月框架」的協定中包括了這些意見，雖然所用的字眼很含糊。

特殊產品：特殊產品指那些對糧食安全、生計和農業發展特別重要的穀物。引進這概念標誌世貿重要地確認穀物並非完全平等：對窮人來

說，某些穀物比另一些來得重要。有關建議會讓政府在特殊產品上享有更大彈性，譬如可以將約束稅率定得較低，甚至沒有約束稅率。雖然「七月框架」確認了特殊產品的概念，但對如何揀選這類產品和每個國家可以有多少項特殊產品並不清楚。基於發展的需要，在削減關稅和擴大關稅配額方面，特殊產品應獲得豁免。它們的範疇應足以涵蓋所有在「糧食安全、生計安全和農村發展需要」的準則下，都被認為是重要的穀物。

特殊保障機制：「七月框架」直截了當地說：「為成員中的發展中國家成立特殊保障機制。」但這機制只適用於某些產品還是適用於所有產品，協定並未說清楚。三十三國集團的建議是：特殊保障機制應適用於所有產品，而且所有發展中國家（包括發展水平最低的國家）都應該可以使用這機制，而不應只局限於有資格啟動現有機制的二十一個國家，有關國家還必須可以更容易和更快地啟動這機制。

特殊產品和特殊保障機制的設立是為了處理不同的問題的。特殊產品是為了處理發展中國家農業的長遠策略，同時確立發展中國家的政府有權保護小農，和在農業中推行在其他國家行之有效的初生工業政策。相反，特殊保障機制是為了應付足以破壞本地生產的進口短期波動的。

富裕國家抗拒貧窮國家的優先議題

基於對糧食安全、生計和農村發展的關注而提出的特殊產品和特殊保障機制，雖然給寫進了「七月框架」中，但直至最近的談判中，富裕國家——尤其是美國和澳洲——以及一些主要出口農產品的發展中國家，都設法限制這些條款的重要性。它們要求貧窮國家將關稅降得更低，同時提出限制特殊產品的數目，和限制特殊保障機制賦予發展中國家的彈性。

站在最前線的美國農業綜合企業的游說組織，它們反對為發展中國家設立特殊保障機制的立場很清楚。包括米業的十五個農業游說組織，在一封給美國貿易談判代表的信中對夏秉淳公式有這樣的埋怨：「【關稅】減幅完全不足夠，尤其是就發展中國家而言。再者，『約束』水平關稅的削減，往往不會為進入市場的機會帶來有意義的改進。因此，我們促請你確保在設有實施稅率的國家裡，這公式都應落實實施稅率上。」

這些游說組織同時反對考慮貧窮國家對糧食安全、生計和農村發展的關注。針對在協議條款中加入特殊產品和特殊保障機制的建議，它們說：「在未來的需求和進口增長上，發展中國家市場擁有最大的潛力，這些條款大大抵銷了削減關稅而增加市場進入機會的好處。」(126)

美國政府已向世貿所有貿易部長表明，美國只會接受「為某些憂慮農村發展和自給農受到傷害的發展中國家，設立數量很有限的幾種特殊產品。」

相反，三十三國集團提出，發展中國家政府有權決定那些產品必須給界定為特殊產品，而且特殊產品的關稅不應削減。它們同時指出，發展中國家在使用特殊保障機制時，必須享有充份的彈性。樂施會的立場是：三十三國集團有充份的理據，因為在很多貧窮國家，農業在減滅貧窮方面扮演著核心的角色，世貿的已發展國家應贊成設立特殊產品和特殊保障機制，並確保它們在促進糧食安全和農業發展方面是可行和有效的。

一些經濟學家和富裕國家的談判代表有時憂慮地指出，這些政策工具可能給發展中國家的既得利益者和農業游說集團利用，就像在北半球的國家一樣。譬如，美國的鋼鐵工業中，企業就是依靠政府維持高關稅來保障它們的利潤，雖然這樣做犧牲了貧窮消費者的利益，而貧窮的農民也不會獲得多少好處。這憂慮涉及的是真正需要面對的風險。各國政府如何處理這風險要看它們的問責性，以及它們是否有能力應付任何政府都要面對的各式游說。但樂施會的看法是：世貿不宜介入這類內部政治過程，世貿的規則也不應試圖通過減少政策上的彈性來取代良好的管治。

維護出口競爭和國內支持的「政策空間」

本報告的第三部份指出發展中國家農業備受忽視，和農業的起飛有賴國家的介入。因此，發展中國家的農村經濟需要政府更多——而不是更少——財政上的支援。這樣一個情況是很清楚的。

對本國農業的支持：由於財政預算上的限制，發展中國家主要靠利用關稅而不是補貼，來促進農業生產和支持貧農。譬如，巴西給農業的補貼只有美國的百分之五，雖然巴西的農業人口是美國農業人口的差不多五倍。儘管如此，已發展國家卻不斷堅持發展中國家所作的補貼必須受到限制。

在已發展國家跟發展中國家的補貼差距如此大的情況下，提出限制後者是很不公平的。這個回合的談判應削減已發展國家的補貼，同時保障發展中國家享有充份的彈性，可以利用補貼來促進可持續的農業和支持貧農。

建議中的限制措施可能不會減少發展中國家對農業的補貼，但確保發展中國家不但有權維持現有的補貼水平，而且有權在未來增加它們對農業的資助是很重要的。一些發展中國家的補貼已接近世貿為它們訂立的上限。譬如，印度的百分之七點二和秘魯的百分之六點二的資助水平，正日益接近它們可以給予整體農業支援的百分之十的上限。(128)

國營貿易企業：很多發展中國家利用國營貿易企業來幫助小農戶克服他們面對的一些困難。國營貿易企業可以讓生產者集合起來，令他們的產量水平足以讓他們跟強大的跨國企業買家談判。國營貿易企業還可以是重要的信貸來源，可以控制產品質素，提供市場訊息和技術上的意見。不幸的是，跟對本國農業的支持的爭論一樣，世貿有關國營貿易企業的爭論給富裕國家之間的爭吵所主導。一些仍然保留國營貿易企業的富裕農產品出口國——如加拿大和新西蘭——跟認為這是不公平競爭的一些國家——如美國——之間不斷交鋒，令對發展中國家很有價值的一些政策方案可能在無意中給排除掉，這樣的危險是存在的。

在未來數月，樂施會將會陸續發表報告，更仔細的分析國營貿易企業在發展上的角色，以及世貿談判如何對待國營貿易企業。

7. 建議

爲了保障糧食安全、農村發展和長遠的增長，發展中國家必須有權爲支持其農業而管制關稅。爲此，現時施加在發展中國家身上，要求它們削減進口農產品關稅的壓力必須減少。

在世貿的農業談判中，一條新的協定必須包括下述的條款和項目：

- **新的農業協定的序言應有一段文字**，清楚表明：「發展中國家爲達到發展的目標、減減貧窮、保障糧食安全，和其他關乎生計的問題而採取的措施，將不受此協議中任何條款影響。」這是在世貿「七月框架」協定文本的基礎上提出的。「七月框架」稱：「農業對作爲發展中國家的成員的經濟發展十分重要。它們必須能夠推行有利發展目標、減貧策略、糧食安全和生計問題的農業政策。」
- **一條有利發展，但不會對發展中國家關稅帶來過大壓力的削減關稅公式**。這包括使用一條具彈性——跟世貿談判前一回合所使用的那條差不多——的公式，其中發展中國家的削幅較低，而且可以用較長的時間落實減稅措施。當然，在所有削減關稅的協定中，發展水平最低的國家都應獲得豁免。
- **在發展中國家削減關稅的措施中，影響糧食安全的穀物應完全獲得豁免**。這些「特殊產品」應由發展中國家根據「七月框架」的準則（即糧食安全、生計安全和農村發展需要）自行揀選。如果是適用的話，發展中國家應該獲准繼續使用數量上的限制或者重新談判約束稅率。
- **一個所有發展中國家都可以啓動和產品類別不受限制的特殊保障機制**，讓發展中國家可以理順過度波動的國內市場價格和進口量。
- **一個對付傾銷的自我防衛機制**。世貿一天不嚴厲禁止農產品的傾銷，發展中國家就特別容易受到主要生產國突然和不能預見的增加補貼的威脅。爲了增加這種做法的透明度，世貿秘書處應每年列出獲得補貼的農產品的生產成本和出口價格。發展中國家有權根據這資料，在傾銷產品的約束稅率上，加上相等於傾銷利潤率

的關稅。如果能訴諸這樣一個機制，一些原本具競爭力的國家便不用在「特殊產品」的公式下尋求永久保障。

跟補貼有關的：

- 任何協定都應該終止出口傾銷，做法是取消所有形式的出口補貼，並對影響生產和貿易的其他補貼實行嚴格的限制。
- 發展中國家應該獲准維持或者增加它們現行的補貼水平，以及利用國營貿易企業或出口稅來促進可持續的農業發展和對貧農的支持。

世貿以外

地區貿易協定下零碎的自由化措施，和多邊貸款附帶的跟貿易政策有關的條件，都在削弱發展中國家在推行政策上所享有的彈性。負責就貿易跟糧食安全和農村發展的關係訂立原則和義務的主要機構，應該是作為多邊貿易系統基石的世貿，而非地區貿易協定或者國際金融機構。

不論是地區貿易協定還是國際金融機構的政策，都應該跟農業協定一樣，堅守一條原則：「發展中國家為達到發展的目標、減減貧窮、保障糧食安全，和其他關乎生計的問題而採取的措施，將不受此協議中任何條款影響。」

地區貿易協定

已發展國家應該停止跟發展中國家談判地區貿易協定，它們應集中在世貿內建立一個平等的多邊貿易協定。現時的地區貿易協定破壞了發展中國家在多哈回合談判中的位置。這些協定漠視已發展國家和發展中國家農業的根本差別，堅持所有承諾都必須是雙向的，因此對後者的糧食安全和缺乏資源和低收入農民的生計構成威脅。

與國際金融機構在政策上的一致性

國基會和世銀應該訂立新的官方政策，保證不再提出跟貿易有關的條件，或者阻止任何政府通過提高關稅、啓動機制或者利用國營貿易企業，作為達到農村發展和糧食安全的策略的一部份。他們同時應提供更多的貸款，協助各國促進農業，建立安全網和其他適當的調節政策。

國內政策

有大量資源貧乏的農民的發展中國家的政府，應將農業放在優先推動項目的較前位置。它們應該確保國內的農業政策有助促進糧食安全和農村發展，以及促進性別平等。它們應該選擇性地運用保障措施。這些措施應該在本國的經濟發展達到較高水平時蛻變。

農業和貿易政策的制定過程，往往排除了權益受到影響的人如小農戶、農村勞工和消費者等。這些社群應該獲得充份的諮詢。在承諾推行自由化之前，應仔細分析自由化措施對糧食安全、農村發展和城市消費者的影響，並在有需要時設立補償機制，令最貧窮和最容易受到打擊的社群不會因為進口激增的影響而受苦。

附件一

對美國稻米傾銷利潤率的計算

傾銷利潤率的計算方法是依據農業和貿易政策研究院(Institute for Agriculture and Trade Policy)研究所得的方法進行的。(129)一百磅(相等於四十六千克)白米的全部生產成本，加上合理的利潤，跟同等重量稻米的出口價格比較計算所得，就是傾銷利潤率。按照碾米的兌換率計算，生產一百磅(1cwt)的白米需要一百四十三磅(1.43cwt)的稻穀。美國官方有農場生產成本的數字，將這數字加上政府支付的生產成本，但只計算農場基於生產資料所獲得的資助，就是全部生產成本。

碾米和運輸的成本，和所得的合理利潤的估計，被推算為相等於一百四十三磅(1.43 cwt) 稻穀的農場口價跟一百磅白米的國內價格之間的平均差額。因此，傾銷利潤率是生產成本和出口價格間的差額，並且以跟生產成本作比較的比率來表達。

成本或價格 \$	2000	2001	2002	2003	2000-2003 平均
阿肯薩斯州 1.43 cwt 稻穀的農場口價 (1)	8.0	5.62	5.95	9.87*	7.36
1 cwt 白米的國內價格，FOB Houston (2)	14.83	14.55	11.80	13.68	13.72
推算出來的 1 cwt 白米的運輸和碾磨成本	6.83	8.93	5.85	3.81	6.36
運輸和碾磨 1 cwt 白米的平均成本	6.36	6.36	6.36	6.36	-
1.43 cwt 稻穀的農場生產成本 (3)	12.17	12.31	11.81	12.40	12.17
1.43 cwt 磅稻穀的政府生產成本(4)	0.29	0.22	0.24	0.40	0.29
1 cwt 白米的全部生產成本(農場生產成本+政府生產成本+碾	18.53	18.67	18.17	18.76	18.54

米平均成本)					
1 cwt 白米的出口價格(5)	12.79	12.56	10.43	13.93	12.43
傾銷利潤率(%)	32.0	33.5	43.3	27.3	34.0

*二零零三年的臨時數字

一立方噸 = 22.046cwt

資料來源：

(1) www.usda.gov/nass/pubs/agstats.htm

(2) FOB Houston, \$/tonne, www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables

(3) www.ers.usda.gov/data/costsandreturns/testpick.htm

(4) 生產者補貼等值，以生產資料作為基礎計算的補貼

www.oecd.org/dataoecd/33/45/323611.XLS

(5) ARAG 出口價格加上每噸十五美元的運輸費

www.ers.usda.gov/publications/so/view.asp?f=field/rcs-bb

詞彙

實施稅率：一件進口產品在進入一個國家時實際上被徵收的稅率。各國可以自行訂定其實施稅率，只要水平不超越它們在世貿承諾遵守的約束稅率。國基會和世銀推行的計劃中的單邊自由化措施，往往令一些國家的實施稅率停留在低水平上。

約束稅率：在世貿的規則中，關稅給約束或固定在某個水平上。這水平是世貿成員國作為其承諾一部份所必須遵守的關稅上限。各國可以根據經濟上的需要，實際上施行較約束稅率為低的關稅。

出口傾銷：一件產品的出口價如果比它在本國市場的正常價格為低，它就是一件傾銷產品。如果國內市場價格的釐定不能提供恰當的比較的話，要估計傾銷利潤率，可以將出口價格跟生產成本和銷量再加上合理利潤後的數字比較。

糧食安全：當每個人任何時間都可以獲得足夠的良好質素的食物，讓他們享有一個積極和健康的生活，就存在糧食安全。

夏秉淳公式：斯圖瓦特·夏秉淳是世貿農業委員會前任主席。他建議根據一條分段公式來計算關稅的削幅，已發展國家和發展中國家可以有不同的削幅。根據這公式的建議，發展中國家的約束稅率最少作出如下的削幅：百分之一百二十以上的稅率下調百分之三十；百分之六十和百分之一百二十之間的稅率下調百分之二十五；百分之二十和百分之六十間的稅率下調百分之二十；而百分之二十以下的稅率下調百分之十五。

馬拉喀什決定：在烏拉圭回合的談判中，世貿的成員國訂立了「有關改革計劃為發展水平最低的國家和糧食淨進口國可能帶來的負面影響的措施的決定」，並被稱為馬拉喀什決定。這決議旨在保護糧食淨進口國，免受預計中自由化帶來的全球糧食價格的上升衝擊，但這決定至今仍未落實。

非關稅壁壘：除了量化（如配額、或進口與出口禁運）或技術性（如衛生上的壁壘）的障礙外，非關稅壁壘還包括所有關稅以外的障礙。

特殊和差別待遇：成立世界貿易組織的協議的序言將持續的經濟發展列為世貿的目標之一。它又聲言國際貿易應該為發展中國家和發展水平最低的國家的經濟發展帶來好處。這是訂立特殊和差別待遇條款的基礎。這些條款的目的，是令世貿的規則顧及發展中國家的特殊需要和局限。

特殊保障：特殊保障是對進口實施的短期限制措施，目的是應付緊急和特殊的情況，譬如進口突然激增。現時農業的特殊保障條款容許成員國在進口增加到一個水平後，或者價格下降到一個水平以下時，以提高關稅的方式來應付。但這做法只能施行在已經「關稅化」的產品上，而且有關國家必須已事先聲明保留這樣做的權利。因為這樣，很少發展中國家可以使用特殊保障。在世貿這一輪的談判中，發展中國家要求設立一個所有發展中國家都可以使用和較易啟動的特殊保障機制。

關稅化：世貿烏拉圭回合的一個目標是將所有非關稅壁壘（如配額）轉化為等值的關稅。到現在為止，兩成的農產品已經以這種方式關稅化。

關稅配額：在世貿的農業協定下，一些國家要撥出一個最低數量的配額，讓一些進口產品以很低的關稅進入。這稱為關稅配額。譬如，中國的一個關稅配額是要讓不超過五百萬噸稻米以百分之一的關稅進口。超出這五百萬噸的進口稻米，都要按中國正常的百分之六十五實施稅率繳付進口稅。

注釋

1. World Bank (2005), 'Global Agricultural Trade and Developing Countries', Washington DC: World Bank
2. 二零零三年給予農民在稻米方面的補貼是十七億三千四百萬美元，這些稻米是種植在三百萬英畝或一百二十萬公頃的土地上。
3. 樂施會二零零四年在加納塔馬來進行的訪問。
4. FAO (2004), 'State of Food Insecurity in the World', and M. Houssain (2004) 'Long-Term Prospects for the Global Rice Economy', FAO Rice Conference, Rome, 12-13 February 2004
5. FAO (2004), 'State of Food Insecurity in the World', Rome
6. 同上。
7. 同上。
8. 稻穀或水稻是從田中收成的稻米，仍然帶殼。一旦脫殼，就是玄米（或糙米），碾去糠的米就是白米。
9. 以百分之六十五的兌換率計算，一噸稻穀可以生產大約六百五十千克白米。
10. Dawe, D. (2004), 'Changing Structure, Conduct and Performance of the World Rice Market', 二零零四年二月十二至十三日，羅馬，糧食及農業組織稻米會議上發表的論文。
11. FAOSTAT (2001), 見 Nielsen, C. (2002), 'Viet Nam in the international rice market', Food and Resource Economics Institute, No. 132, Copenhagen

12. Hill, H. (1996), *The Indonesian Economy Since 1966*, Cambridge University Press: Cambridge.
13. 見 DFID Plant Sciences Research Programme Annual Report 1997 (www.dfid-bsp.org/publications/AnnualRpt/poverty.html)
14. Delgado C., J. Hopkins and V. Kelly (1998), 'Agricultural Growth Linkages in sub-Saharan Africa' , IFPRI Research Report, IFPRI Washington DC
15. Ravallion, M. (2002), 'Externalities in Rural Development: Evidence for China' , World Bank Policy Research Working Paper No. 2879, Washington DC: World Bank. (http://econ.worldbank.org/files/17880_wps2879.pdf)
16. Dorward, A. et al (2004), 'Institutions and Economic Policies for Pro-Poor Agricultural Growth' , IFPRI and Imperial College, London
17. Dorward, A. and J.A. Morrison (2000), 'The Agricultural Development Experience of the Past 30 years: Lessons for LDCs' , background paper for the FAO; Green, D. and J.A. Morrison (2004), 'Fostering Pro-Sustainable Development Agriculture Trade Reform: Strategic Options Facing Developing Countries' , July 2004, Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)
18. FAO (2003), 'The State of Food Insecurity in the World' , Rome; Oxfam interview, November 2004; and Oxfam (2001), 'Rice for the Poor and Trade Liberalisation in Viet Nam' , Oxfam GB and Oxfam Hong Kong
19. FAO (2003), 'Review of Basic Food Policies' , Commodities and Trade Division: Rome
20. 同上
21. FAO Special Plan for Food Security (www.fao.org/spfs)

22. FAO (2004), 'State of Food Insecurity in the World' , Rome
23. Del Ninno, C. and P.A. Dorosh (2001), 'Averting a food crisis: private imports and public targeted distribution in Bangladesh after the 1998 flood' , *Agricultural Economics* 25: 337-346
24. FAO (2004), 'The State of Agricultural Commodity Markets 2004' , FAO: Rome
25. 譬如，看 Nyangito *et al.* (2004), 'Impact of Agricultural Trade and Related Policy Reforms on Food Security in Kenya' , KIPPRA: Nairobi
26. FAO (2004), 'The State of Agricultural Commodity Markets 2004' , FAO: Rome
27. FAO (2003), 'State of Food Insecurity in the World 2003' , Rome
28. 同上
29. FAO (2004), 'The State of Agricultural Commodity Markets 2004' , FAO: Rome
30. Oxfam International (2004), 'A Raw Deal for rice under DR-CAFTA' , Oxford
31. NANTS (2003), 'Nigeria Rice Industry: A Status Report' , Lagos
32. 可在 www.wto.org/english/docs_e/legal_e/35-dag_e.htm 下載。
33. Oxfam International (2004), 'A Raw Deal for Rice under DR-CAFTA' , Oxford

34. Consumers International (2003), 'Consumer Charter for Trade' , London
35. 樂施會二零零四年十一月進行的訪問。
36. FAO (2003), 'Gender, Key to Sustainability and Food Security. Plan of Action, Gender and Development' , Rome
37. UNCTAD (2004), 'Trade and Gender: Opportunities and Challenges for Developing Countries' UNCTAD, New York and Geneva
38. Baden, S. (1998), 'Gender Issues in Agricultural Trade Liberalisation' , Bridge Report No. 41, Institute of Development Studies, Sussex
39. 樂施會在加納進行的訪問； Crabtree, J. (2001), 'Peru: Agricultural Trade Liberalisation in Peru' , Oxfam: Oxford
40. Clay, J. (2004), *World Agriculture and the Environment*, Island Press: Washington DC, and Papademetriou, M.K. (1999), 'Rice Production in the Asia-Pacific Region: Issues and Perspectives' , FAO
41. Action Aid (2001), 'Crops and Robbers' , Action Aid: London, (www.actionaid.org.uk/wps/content/documents/crops_robbers_2432004_194542.pdf)
42. Pesticide Action Network UK (2003), 'The Dependency Syndrome: Pesticide Use by African Smallholders' (www.pan-uk.org/press/DepSynPR.htm)
43. Janmanch (2003), 'Farmers' Suicides, Hunger Deaths and Globalisation' , www.janmanch.org/press_release/getdetails.asp?id=175 and Navas, L. (2002), 'Mitad de población expuesta a venenos' , www.latinoamerica-online.it/archiviopaesi/nicaragua2.html

44. Economic Commission for Africa (2004), 'Economic Report on Africa: Unlocking Africa's Trade Potential', Addis Ababa
45. Economic Commission for Africa (2004), 'Fiscal implications of Trade Liberalisation on African Countries', African Trade Policy Centre paper no. 5, Addis Ababa
46. Keen, M. and T. Baunsgaard (2003), 'Tax Revenue and Trade Liberalisation', IMF Fiscal Affairs Department. Washington DC
47. FAOSTAT, 見 <http://apps.fao.org>
48. World Trade Organisation (2004), World Trade Report 2004
49. 'Confusing signals to farmers', *The Hindu*, editorial, 15 November 2004. (www.hinduonnet.com/2004/11/15/stories/2004111501271000.htm)
50. Rodrik, D. (1999), 'The New Global economy and Developing Countries: Making Openness Work', Policy Essay no. 24, Overseas Development Council, Washington DC
51. World Bank (2005), 'Global Agricultural Trade and Developing Countries', Washington DC: World Bank
52. Martin and Ng (2004), 見 World Bank (2004), 'Global Economic Prospects', Washington DC
53. World Bank (1992), 'Adjustment lending and mobilization of private and public resources for growth', cited in Stewart, F. (1995), *Adjustment and Poverty*, Routledge: London
54. Commander, S. (1989), 'Structural Adjustment and Agriculture, Theory and Practice in Africa and Latin America', ODI, London

55. Jones, S. (1995), 'Food markets reform: the changing role of the state' , *Food Policy*, Vol 20, No. 6
56. IMF (1997), 'Trade Liberalisation in Fund-supported Programmes' , Policy Development and Review Department, Washington DC and IMF (2001), 'Trade Policy Conditionality in Fund-supported Programmes' , Policy Development and Review Department, Washington DC
57. UNDP (2004), 'Human Development Report' , UNDP: New York
58. IMF(1999), 'Haiti Staff Report' , Washington DC
59. Oxfam International (2002), 'Rigged Rules and Double Standards' , Oxfam: Oxford
60. 樂施會二零零四年十二月在西瓜哇的卡拉旺和蘇班進行的訪問。
61. 國基會政策通訊部主管麥可·貝爾 (Michael Bell) 二零零五年二月八日電郵通信
62. Oxfam International (2004), 'From Donorship to Ownership?' , Briefing Paper no. 51, Oxfam: Oxford
63. 世銀二零零四年十一月十八日在世貿農業委員會上發表的文章。
64. United States Trade Representative (2004), 'CAFTA FTA Quotes of Support' , www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA-DR/CAFTA_FTA_Quotes_of_Support.html
65. 二零零二年尼加拉瓜政府的預算是九億零八百萬美元，其中農業佔百分之二點七或二千四百五十萬美元。同年，美國政府支付給米業的補貼是十一億五千萬美元。

66. 由二零零零年每千克的二十八點三二先令下降到二零零二年的十六先令。

67. 推行自由化措施的幅度和時間是談判得出來的。地區貿易協定的關貿總協定第二十四條聲明，簽署國要在「可能中最短的時段內」消除「實質上所有貿易」的障礙。傳統上這被理解為十年內的九成貿易。最近歐盟一直在談較大的彈性，意思可能是亞加太國家要承諾在百分之七十五至八成的貿易中推行自由化，而落實時間可以較長。歐盟聲稱會審慎和分階段安排自由化的步伐，並且會有彈性讓敏感部門得到保障。但樂施會查詢的法津意見指出，不論亞加太國家答允貿易自由化的比例是多少（在地區貿易協定中通常被理解為百分之九十），它們始終是要完全取消——而不單是削減——大部份產品的貿易障礙。

68. Mbwika, J., A. Macharia, S. Katei and Fibec Ltd (2004), 'Implications of Increased Imports of Agricultural Products on Local Kenyan Production', 英國樂施會的背景報告，奈洛比

69. OECD (2001), 'Aid to Agriculture', December 2001.
www.oecd.org/dataoecd/40/43/2094403.pdf

70. USDA (2005), 'Rice Outlook', 13 January 2005.
<http://www.oryza.com/usa/supplydemand/index.shtml>

71. USDA (2003), 'Rice Situation and Outlook Yearbook'. 樂施會以十進制兌換所得數字。

72. USDA (2001), 'Food and Agricultural Policy: Taking Stock for the New Century', www.usda.gov/news/pubs/farmpolicy01/fpindex.htm

73. FAOSTAT 和二零零二年美國農業統計數字表 34。
www.nass.usda.gov/census/census02/volume1/us/st99_1_034_034.pdf

74. FAOSTAT. 數字為相等白米量，雖然出口包括稻穀，尤其是出口中美洲的稻米。

75. USDA, www.ers.usda.gov/data/costsandreturns/testpick.htm , 和 IRRI World Rice Statistics database, 見 Hossain, M. (2004), ‘Long-Term prospects for the Global Rice Economy’ , FAO Rice Conference, 12-13 February 2004, FAO: Rome
76. Commodity Credit Corporation (2004), ‘Rice (Rough and Milled) Net Budgetary Expenditure.’
77. Livesey, J. and L. Foreman (2004), ‘Characteristics and Production Costs of U.S. Rice Farms’ , USDA, Washington DC
78. Laws, F. (2003), ‘Riceland’ s Bell talks commodity certs’ , Delta Farm Press, 24 June 2003
79. USDA, Summary of Export Credit Guarantee Programs, 見 www.fas.usda.gov/excredits/Monthly/2003/03_09_30.pdf and www.fas.usda.gov/excredits/Monthly/2004/04_09_30.pdf
80. Commodity Credit Corporation (2004), ‘Rice (Rough and Milled) Net Budgetary Expenditure.’
81. USAID (2004), ‘US International Food Assistance Report 2002’ , Washington DC
82. 這計算包括給碾米商的合理水平的利潤，但沒有包括給農民的利潤，因此估計中的傾銷利潤是一個保守的估計。
83. 樂施會二零零一年在中爪哇省 Boyolali Regency 進行的訪問。
84. FAOSTAT, 見 <http://apps.fao.org/>
85. Fried, M. (2001), ‘Guyana’ s Rice Farmers and the Myth of the Free Market,’ Oxfam International background paper

86. 樂施會二零零四年十一月進行的訪問。
87. Gulati, A. and S. Narayanan (2002), 'Rice trade liberalisation and poverty', *Economic and Political Weekly*, 28 December 2002
88. Riceland Foods (2004), 'Riceland Today', www.riceland.com/about
89. Riceland 的一百一十萬噸白米相等於一百五十七萬噸稻穀。根據 FAOSTAT，二零零四年尼加拉瓜、洪都拉斯、薩爾瓦多、危地馬拉和哥斯達黎加的全部稻穀產量加起來是五十五萬二千五百噸。
90. Riceland Foods (2004), 'Riceland Today', www.riceland.com/about
91. Environmental Working Group (2004), 'Rice Subsidies in the US, 1995 – 2003', www.ewg.org/farm, 和樂施會對 Riceland 從商品証所得的純利的估計。
92. 見 Liberto, J. (2000), 'Stuttgart, Ark.-based rice cooperative seeks new markets for product', *Arkansas Democrat-Gazette*, 6 October 2000
93. Environmental Working Group Farm Subsidy Database (www.ewg.org/farm)
94. 見 Henry, J. (2000), 'Low-key Riceland high on future', *Arkansas Business*, 26 June 2000
95. Trinchera Online, 'Launch of a modern rice mill', www.trinchera.com.ni/cronologico/septiembre/septiembre_01/cortas_3.html
96. Bennett, D. (2003), 'Riceland sees record sales, exports', Delta Farm Press, 12 December 2003
97. Tribune Business News (2004), 'Iraq set to import 100,000 metric tons of rice from United States', 2 December 2004

98. USA Rice Federation, www.usarice.com
99. USA Rice Federation Agricultural Trade Priorities, www.usarice.com/industry/gov/TradePriorities0204.pdf
100. Robinson, E. (2004), Farm Press Editorial Staff, Delta Farm Press, 20 Feb 2004, available at http://deltafarmpress.com/mag/farming_cafta_sets_nice
101. Foreign Agricultural Service Online, www.fas.usda.gov/export.html
102. USDA data at: <ftp://ftp.fsa.usda.gov/public/export/default.htm>
103. Foreign Agriculture Service (2003), ‘Advisors named to key agricultural trade commodities’ , FAS Press Release, 12 May 2003.
www.fas.usda.gov/scripts/w/PressRelease/pressrel_dout.asp?Entry=valid&PrNum=0063-03
104. The Agricultural Technical Advisory Committee for Grains, Feed and Oilseeds (2004), ‘The US-Central America Free Trade Agreement’ , 19 March 2004. www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA-DR/CAFTA_Reports/asset_upload_file212_5941.pdf
105. Centre for Responsive Politics, www.opensecrets.org
106. 同上.
107. Oxfam International (2004), ‘A Raw Deal for Rice under DR-CAFTA’ , Oxfam: Oxford
108. 發展中國家一九八零年至一九八一年在全球農產品出口所佔份額為百分之三十八，在二零零零至二零零一年是百分之三十六。Aksoy, A. and J. Beghin (2004), ‘Global Agricultural Trade and Developing Countries’ , Washington DC: World Bank

109. 二十國集團包括阿根廷、玻利維亞、巴西、智利、中國、古巴、埃及、印度、印尼、墨西哥、尼日利亞、巴基斯坦、巴拉圭、菲律賓、南非、泰國、坦桑尼亞、委內瑞拉和津巴布韋。

110. 三十三國集團現時包括四十二個國家: 安提卡及巴布達、巴巴多斯、貝里斯、貝南、博茨瓦納、中國、剛果、象牙海岸、古巴、多明尼加共和國、格瑞那達、圭亞那、海地、洪都拉斯、印度、印尼、牙買加、肯亞、朝鮮共和國、馬達加斯加、毛里求斯、蒙古、莫三比克、尼加拉瓜、尼日利亞、巴基斯坦、巴拿馬、秘魯、菲律賓、聖啓斯和尼維斯、聖盧西亞、聖文森特和格林納丁斯、塞內加爾、斯里蘭卡、蘇利南、坦桑尼亞、特立尼達和多巴哥、土耳其、烏干達、委內瑞拉、贊比亞、和津巴布韋。

111. WTO (2004), Text of the 'July Package' ,
www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm

112. 數據是以產品說明的四位數來表達，因此代表了次產品的平均關稅率。

113. 根據美國農業部每星期引述的泰國百分之五的殘損貨物離岸價（曼谷），換算為一九九零年的恆常價。

114. Sharma, R. (2004), 'Quantifying Appropriate Levels of the WTO Bound Tariffs on Basic Food Products in the Context of the Development Box Proposals' , FAO Commodity and Trade Research Working Paper No. 3, Commodities and Trade Division, FAO: Rome

115. Government of India, Ministry of Commerce and Industry, 'Negotiations under Article XXVIII of the GATT 1994' ,
<http://commerce.nic.in/wtomar2k2.htm>

116. Calpe, C. (2004), 'Status of the World Rice Market in 2002' ,
www.fao.org/DOCREP/006/Y4751E/y4751e03.htm

117. Press conference, Allen F. Johnson, US Trade Representative, 4 June 2004
www.ustr.gov/assets/Document_Library/Transcripts/2004/June/asset_upload_file_296_5376.pdf

118. 夏秉淳公式建議不同組別的約束稅率應有不同的削幅。根據比例原則，已發展國家的削幅應比發展中國家的削幅大。夏秉淳公式建議發展中國家的約束稅率最少作出如下的削幅：百分之一百二十以上的稅率下調百分之三十；百分之六十和百分之一百二十之間的稅率下調百分之二十五；百分之二十和百分之六十間的稅率下調百分之二十；而百分之二十以下的稅率下調百分之十五。

119. Weerahewa, J. (2004), 'Impacts of Trade Liberalization and Market Reforms on the Paddy/Rice Sector in Sri Lanka', MDIT Discussion Paper No. 70, International Food Policy Research Institute: Washington DC; and Riceweb, www.riceweb.org/countries/srilanka.htm

120. Calpe, C. (2004), 'Status of the World Rice Market in 2002', www.fao.org/DOCREP/006/Y4751E/y4751e03.htm

121. FAO (2004), Consultation on the Special Safeguard Mechanism, Rome, 9-10 December 2004

122. Sharma, R. (2002), 'Developing Country Experience with the WTO Agreement on Agriculture and Negotiating and Policy Issues', paper presented at the IATRC Summer Symposium, Vancouver, Canada, June 2002

123. FAO (2000), 'Synthesis of the country case studies, in 'Agriculture, Trade and Food Security: Issues and Options in the WTO Negotiations from the Perspective of Developing Countries', Vol II, Country Case Studies, FAO: Rome. (www.fao.org/trade)

124. FAO (2003), 'Some Trade Policy Issues Relating to Trends in Agricultural Imports in the Context of Food Security', FAO Committee on Commodity Problems CCP 03/10, Rome, 18-21 March 2003

125. Diagne, B. M. (2004), 'Study on the Economic Impact of Whole and Pre-Cut Poultry Imports on the Development of the Poultry Sector in Senegal' , background report for Oxfam International: Oxford

126. 同上

128. Sharma, R. (2002), op. cit.

129. IATP (2005), 'WTO Agreement on Agriculture: A Decade of Dumping', Minnesota: IATP.
www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=48532

© Oxfam International April 2005

This paper was written by Kate Raworth and Duncan Green. Oxfam acknowledges the assistance of Jeff Atkinson, Luisa Bernal, Concepcion Calpe, Teresa Cavero, Celine Charveriat, Sumi Dhanarajan, Gonzalo Fanjul, Penny Fowler, Carlos Galian, Jamie Morrison, Francesca Nicchia, Bernadette Orr, Francis Perez, Sophie Powell and Ramesh Sharma in its production. It is part of a series of papers written to inform public debate on development and humanitarian policy issues. The text may be freely used for the purposes of campaigning, education, and research, provided that the source is acknowledged in full.

For further information please email advocacy@oxfaminternational.org

Oxfam International is a confederation of twelve organisations working together in more than 100 countries to find lasting solutions to poverty and injustice: Oxfam America, Oxfam-in-Belgium, Oxfam Canada, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Germany, Oxfam Great Britain, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Spain), Oxfam Ireland, Novib Oxfam Netherlands, Oxfam New Zealand, and Oxfam Quebec. Please call or write to any of the agencies for further information, or visit **www.oxfam.org**.

Oxfam International Advocacy Offices:

Washington: 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036, USA.

Tel: +1.202.496.1170. E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Brussels: 22 rue de Commerce, 1000 Brussels, Belgium.

Tel: +322.502.0391. E-mail: luis.morago@oxfaminternational.org

Geneva: 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland.

Tel: 41.22.321.2371. E-mail: celine.charveriat@oxfaminternational.org

New York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA.

Tel: 1.212.687.2091. E-mail: nicola.reindorp@oxfaminternational.org

Tokyo: Oxfam Japan, Maruko-Bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan.

Tel/fax: 81.3.3834.1556. E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

<p>Oxfam America 26 West St. Boston, MA 02111-1206, USA Tel: +1.617.482.1211 E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/F, China United Centre 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam-in-Belgium Rue des Quatre Vents 60 1080 Brussels, Belgium Tel: +32.2.501.6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfam.be</p>	<p>Intermón Oxfam Roger de Llúria 15 08010, Barcelona, Spain Tel: +34.902.330.331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam Canada 250 City Centre Ave, Suite 400 Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1.613.237.5236 E-mail: enquire@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam Ireland 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tel: +353.1.672.7662 <u>Oxfam Northern Ireland</u> 52-54 Dublin Road, Belfast BT2 7HN, UK Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: communications@oxfam.ie www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Community Aid Abroad 156 George St. (Corner Webb Street) Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: enquire@caa.org.au www.caa.org.au</p>	<p>Novib Oxfam Netherlands Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31.70.342.1621 E-mail: info@novib.nl www.novib.nl</p>
<p>Oxfam Germany Greifswalder Str. 33a 10405 Berlin, Germany Tel: +49.30.428.50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam New Zealand Level 1, 62 Aitken Terrace, Kingsland, Auckland, New Zealand <u>Postal address:</u> PO Box 68357, Auckland 1032, New Zealand Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam Great Britain 274 Banbury Road Oxford, OX2 7DZ, UK Tel: +44.1865.311.311 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	<p>Oxfam Quebec 2330 rue Notre-Dame Ouest, Bureau 200 Montreal, Quebec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1.514.937.1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>