



No. C1997007

1997-8

## 我国粮食贸易政策调整 与粮食禁运风险评价

北京大学中国经济研究中心：卢锋  
No. C1997007；日期：1997年8月

### 内容提要

未来粮食禁运的可能性及其对我国粮食安全的潜在风险，是在有关我国粮食贸易政策调整的讨论中不断被提及和评论的问题。本文试图较为系统地研究这一问题。本文首先考察了过去几十年间国际经济制裁和粮食禁运的历史以及我国与西方国家粮食贸易关系的演变情况。从有关历史事实推断，我国未来面临大规模粮食出口禁运的可能性不大。未来国际经贸环境的演变趋势可能会进一步降低粮食禁运之类事件的发生机率。值得注意的是，美国1980-81年粮食出口禁运的失败，集中显示出这类禁运有效性的限制条件，使得美国学术界和政策部门对所谓“粮食武器”缺乏效力的限制性获得较为清醒的认识。因而，对于我国未来粮食贸易方针的调整问题，似应主要依据经济合理性原则来加以判断和选择；粮食禁运风险不足以成为制约有关政策调整的决定性因素。为了降低粮食禁运的风险，有必要对粮食进口依存度和用途加以监控，以保证我国粮食自给率不要超过一定临界水平。另外，还应鼓励对粮食进口替置的粮田主要在农业生产范围内加以利用，以求在提高耕地利用效率的同时，储备粮食生产能力，增强在危机环境下抵御风险的能力。

# 我国粮食贸易政策调整与粮食禁运风险评价

## 1. 引言：一个长期被评论的问题

一些国家工业化历史经验表明，给定人均耕地占有量较小等资源禀赋条件，经济增长和结构转型会导致粮食生产比较优势下降<sup>1</sup>。这一过程推进到某个临界水平，便会提出一个粮食政策选择问题：是依据比较优势变动情况，增加粮食进口，扩大介入国际粮食体系的规模，以支持国民经济持续增长和结构转换；还是采用保护手段，支付很大经济代价，限制粮食进口以求实现最大限度的粮食自给自足。改革开放以来，我国经济高速增长，这一问题逐渐成为具有政策选择意义的问题。有关讨论形成了两种不同看法：一种意见认为应当调整粮食贸易方针，扩大利用国际粮食市场，以求降低国内粮食供给的比较成本，提高资源利用效率水平；另一种观点强调粮食作为生活必需品的特殊属性，主张仍应坚持自给自足方针；对国际粮食市场主要应在调剂国内粮食品种与年度丰歉意义上加以利用。未来粮食禁运的可能性及其对我国粮食安全的潜在风险是讨论中经常被提及的一个问题。

国际粮食市场的一个显著特征，是粮食出口的绝大部分被美、加、欧盟、阿根廷等西方国家和地区所支配<sup>2</sup>。尤其是美国谷物出口往往占到世界出口总量的一半左右。美国在历史上曾以不同方式利用粮食输出手段谋求外交与政治目的<sup>3</sup>。我国在社会制度，意识形态上与美国存在实质性差异，战略利益不无抵牾之处；因而，研究设计我国未来粮食供求与世界粮食系统的联接方式，极有必要认真考察我国遭受粮食禁运的风险问题。

上述粮食禁运问题已提出多年。有关讨论大都相互沿袭地指出，如果我国实施较为自由化的粮食贸易方针，粮食禁运可能会对我国粮食安全产生不利影响，但对决定上述风险程度的因素及其内在联系缺少专门研究<sup>4</sup>。笔者认为，仅仅以简略评论方式提出这一问题似

---

<sup>1</sup> 这一结构变动特点在早期工业化国家如英国、荷兰经济发展中表现出来。二战以后日本、南韩、台湾等新兴工业化经济高速增长过程，更显著地表现出这一特征。

<sup>2</sup> 从未来长期发展可能性看，西方国家高度控制出口粮源的状态可能会发生一定程度变化。前苏联某些耕地资源富饶的地区具有成为重要粮食出口国的潜力。例如，哈萨克斯坦 86-87 年粮食耕地面积为 2500-2600 万公顷，产量 2200 万吨。苏联解体后，由于其国内仅需要约 1000 万吨，原苏联其它地区粮食进口需求锐减，大量边际耕地被挤出粮食耕作。现在该国净出口少量谷物。如粮食产量恢复到 80 年代后期水平，在现有国内需求水平下，应有 1000 万吨出口能力。乌克兰出口潜力更大。该地区 1989 年粮食产量为 5200 万吨，现今产量约为 89 年的一半，仍净出口。如恢复到 89 年水平，可能会有 2000 万吨出口水平。俄罗斯现在不再净进口粮食。它的粮食产量历史高峰水平与现实水平的差距约为 2000 万吨，显示具有相当规模的潜在出口能力。如果有适当的激励机制和投资，前苏联地区有可能成为最大粮食出口地区之一（笔者会议记录：经合组织 1997 年 4 月 2—4 日在巴黎召开的“东中欧过渡经济及中国 1996 年农业与食物政策发展专家会议”记录。）。

<sup>3</sup> 粮食禁运是惩罚性手段。另外，美国还以给予粮食援助为条件，诱使被援助国接受美国某些政治性要求。因而，美国粮食输出对其外交政策具有“大棒”与“胡萝卜”两类功用。有的研究者认为，当作“胡萝卜”利用的粮食武器比制裁性“大棒”的效果较好。

<sup>4</sup> 近来有的研究人员依据对国际粮食市场属于买方市场等因素的观察，提出粮食禁运风险很小；但同样是

嫌不够。为了冷静、客观地判断未来粮食禁运风险程度或大小，至少应当研究三个不同层面的问题。第一，针对我国粮食禁运未来发生可能性的程度或大小？第二，万一发生禁运，禁运发起国能否成功地实现其设计意图，即粮食禁运的有效性如何？第三，万一发生有效粮食禁运，它对我国粮食安全的负面影响程度取决于什么因素？有无可能通过事先政策和制度安排来控制这类负面影响程度或大小？如果未来粮食禁运发生机率很高，禁运有效性有相当可靠保证，并且一旦发生有效禁运，我国粮食安全注定要遭受无法通过事先政策、制度安排加以防范或控制的灾难性打击；那么，我国粮食安全便面临很大的来自粮食禁运的风险。这一较高的预期风险要求我们在进行粮食贸易政策选择时对较为自由化的选择方案所能带来的利益打上较大的折扣。反过来看，如果粮食禁运未来发生机率很低，禁运很难有效，并且我们有可能通过政策措施控制有效禁运的影响，那么我国面临粮食禁运的风险便很小；我们就应当主要依据经济合理性原则来考虑粮食贸易政策方针的调整问题。

依据这一思路，本文将分节考察上述三个问题。然而，为了使分析讨论在概念和逻辑上清晰，首先对本文所指粮食禁运的内涵及其与相近概念的区别给以简略说明。

## 2. 粮食禁运的涵义

一般意义上的粮食禁运，泛指国际间粮食流通受到政策干预作用而发生的数量减少乃至中断的现象。这类事件可能采取不同表现形式。我国学术界提出粮食禁运问题起因在于讨论我国粮食供求扩大国际合作的可能性。考虑这一特定研究背景和意图，本文对粮食禁运的内涵与相近概念的区别做几点提示和规定。

第一，出口禁运与进口禁运。从出口方面对粮食贸易的限制和禁绝为出口粮食禁运；从进口方面对粮食贸易的限制和禁绝则为进口禁运。一个共识性看法认为，如果我国粮食贸易朝较为自由化方向调整，长期趋势应是粮食净进口增长。作为粮食净进口国，粮食禁运风险来自出口禁运。所以，本文侧重考察出口粮食禁运。第二，政治性出口禁运与经济型出口禁运。粮食出口国发起粮食禁运，可能发自经济动机。例如，美国 1973 年因担忧国内大豆价格激升对宏观经济稳定性的不利影响，对前苏联和若干东欧国家实施短期大豆禁运。出口禁运亦可能出自政治方面考虑<sup>5</sup>，下文将详细介绍分析的美国 1980-81 年由于前苏联入侵阿富汗而对它实施的粮食禁运便是典型一例。经济型出口禁运是应当专门研究的重要课题，但本文仅限于考察由于政治性动机而发生的禁运。第三，援助性出口禁运与商业性出口禁运。禁运所针对的粮食出口可能是通过国际粮食市场进行的商业性贸易，也可能是对粮食进口国具有援助性质的所谓“让步性”出口（Concession Export）。例如，美国在著名的 PL480 法案框架下对许多国家的粮食输出，都属于援助性出口。商业性粮食出口禁运与援助性粮食出口禁运<sup>6</sup>发生机制、频率及其有效性有实质性区别。我国未来进一步参与全球粮食系统的基本形态，应是在自力更生前提下通过扩大商业性粮食贸易来进行，不可能主要依赖粮食援助<sup>7</sup>。基于这一考虑，本文有关我国未来粮食禁运风险的分析，系指商业

---

以简略评论形式表达的。

<sup>5</sup> 这里的“政治动机”应做广义理解，它包括对政治的、意识形态的、外交的以及与国家安全有关的多方面因素的考虑。

<sup>6</sup> 由于援助性粮食出口具有金融援助的性质，有关经济制裁研究的文献有时把援助性粮食出口禁运既看作贸易制裁，又列为金融制裁（Hufbauer 和 Schott，1985）。

<sup>7</sup> 这当然不排除在特定时期、范围和特定环境下接受外部援助的可能。

性出口禁运。但在对粮食禁运历史一般讨论中会涉及援助性粮食出口禁运。第四，粮食禁运与包括粮食为对象的全面禁运。粮食禁运既可能完全或主要以粮食为禁运对象，亦可能是一个更为广泛的禁运体系，其中涵盖了粮食贸易。二者对于禁运发起国与目标国都具有不同的经济、政策含义。可以将包括粮食的一揽子禁运看作广义粮食出口禁运，把完全或主要以粮食为对象的出口禁运看作狭义粮食出口禁运。本文运用两种定义，但侧重研究以粮食为主要对象的狭义粮食出口禁运。最后，出口禁运与“自愿出口限制”（Voluntary Export Restraint: VER）。VER 亦会使正常粮食流通受到限制。但 VER 是由进口国家的政府或行业施加压力引起的，这一压力迫使出口国采取‘自愿’限制出口的措施。而粮食出口禁运作为经济制裁的一种形态是出口国单方面行为，目标在于改变禁运对象国的政策或对其给以惩戒或报复。

综上所述，本文采用的粮食禁运的定义，指粮食出口国方面出于政治性动机，部分或全部中断与进口国发生的商业性粮食贸易。它可能表现为单纯或主要以粮食贸易为对象的禁运措施，亦可能是覆盖面更为广泛的出口禁运体系。

### 3. 粮食禁运的可能性

虽然无法精确预见针对我国的粮食禁运的未来发生机率，但对这类事件潜在可能性的程度、大小仍有可能和必要加以研究。本节从三个不同侧面观察这一题目，以求对它提出一个较为具体和客观的判断。

#### 3.1. 国际粮食禁运的发生频率

运用禁运手段谋求政治目标，是本世纪国际经济政治发展的一个特点<sup>8</sup>。历史上曾经发生的粮食禁运（Grain Embargo）和其它形式的经济制裁（Economic Sanction），是国外经济、政治和外交研究领域所长期关注的一个问题<sup>9</sup>。在大量有关文献中，Hufbauer 和 Schott（1985）对经济制裁所做的系统研究尤为引人注目。他们的研究表明，1919-1984 年间，全世界范围内共发生了 103 次经济制裁<sup>10</sup>。这份 700 多页的研究报告的大部分篇幅用于逐个对这 103 项经济制裁的起止过程介绍及成效评价。依据这一权威性研究提供的资料，五十年代后发生了 85 次经济制裁，其中涉及到食物的出口贸易禁运为 10 次<sup>11</sup>，大约 3-4 年便发生一次。10 次食物禁运中，9 次禁运目标国为发展中国家，一次为苏联；8 次禁运是由美国

---

<sup>8</sup> 20 世纪以前，国际贸易规模较小，不足以使禁运产生决定性作用，所以禁运较少发生。另外，禁运通常是军事行动的配合。本世纪，禁运不仅发生频率上升，并且在功能上转变，成为替代军事行动的手段。第二次世界大战以前，国联（The League of Nations）曾倡导其成员国运用禁运作为反对和制止战争的手段。二战以后的冷战时期，禁运的目标扩展，不再以防止战争为中心目的。由于联合国不象国联那样重视禁运手段；禁运较多成为单个国家或某些国家的局部行动。然而，这一点在冷战后时期已发生变化：近年来联合国发起和实施了多次经济制裁和禁运。

<sup>9</sup> 由于粮食出口禁运属于贸易禁运的一种形态，而贸易禁运又属于经济制裁的一个具体类型。所以许多有关粮食禁运研究结果发表在以经济制裁为题的文著中。

<sup>10</sup> 他们研究的经济制裁限于由于政治原因（包括战争）发起的制裁，不包括由于经济原因发生的制裁。

<sup>11</sup> 从逻辑上说，粮食禁运必然是食物禁运，但食物禁运未必是粮食禁运。实际上，绝大多数食物禁运都包括粮食或主要以粮食为对象。因而，研究人员经常不加区分地串用“粮食禁运”（Grain Embargo）和“食物禁运”（Food Embargo）这两个名词。

发起的（Winters, 1990）。这些概括性数据表明，美国由于它在国际政治经济舞台以及粮食市场上的特殊地位，确实是最有可能发起粮食禁运的国家；并且粮食禁运发生机率并不很低。

然而，对于上述粮食禁运发生机率的判断应加两点限制性说明。第一，10次食物禁运中至少有一半左右属于部分或全部中断援助性粮食出口，而不是商业性粮食出口禁运。采用本文定义的商业性粮食出口禁运概念，其实际发生概率要小得多。余下的粮食禁运大都是广义粮食禁运，即对象覆盖包括粮食在内的大量乃至全部商品贸易的禁运。真正属于前文定义的狭义粮食禁运只有一次，这就是下文将详细剖析的美国1980-81年对前苏联实施的主要以粮食出口为对象的贸易禁运。

还应当指出，历史上发生的全面贸易禁运，不乏将食物、药品排除在外的情况。例如，因为古巴对美国炼油厂实施国有化政策，美国1960年对古巴实施全面出口禁运，但禁运不包括食物和药品。1980年美国卡特政府在“人质危机”期间对伊朗实施的出口禁运制裁也不包括食物与药品（Hufbauer and Schott, 1985, 第315、626-628页）。覆盖面广泛的贸易禁运特别地排除食物、药品，一个原因是基于人道主义的考虑。这一原则在冷战后时期联合国实施的几次较大的经济制裁和禁运中沿袭下来。例如，由于伊拉克入侵科威特，联合国安理会于1990年8月对伊拉克实施全面禁运和其它经济制裁。但禁运对象从未包括药品，对食物的禁运随着实现战争停火便被解除了。到1991年夏天，联合国开始考虑允许伊拉克出口部分石油换取食品等人道主义供给物品的方案（Reuther, 1995, 第121页）。由于前南斯拉夫危机，联合国安理会于1992年5月30日通过757号决议，对南斯拉夫联盟共和国实施全面贸易禁运和封锁。安理会于1992年6月18日通过的760号决议，将食物、药品排除在禁运之外（Woodward, 1995, 第143页）。1994年，联合国对通过军事政变推翻选举政府的海地政府实施全面制裁，其中贸易禁运同样亦免除了生活必需品如食物、药品（Werleigh, 1995, 第165页）。

### 3.2. 我国粮食贸易的历史经验

现有史籍记载表明，我国商业意义上粮食进口的历史至少可以上溯到明代<sup>12</sup>。明清政府认为，粮食进口是缓解东南沿海地区人多地少、粮食供给紧张困难的一个手段，因而对它采取鼓励政策<sup>13</sup>。晚清乃至民国时期，内忧外患，政府对社会经济某些方面控制能力减弱，在粮食贸易方面政策干预较少。粮食净进口呈上升趋势，于本世纪30年代达到高峰水平<sup>14</sup>。新中国建立初期，我国与当时西方国家集团处于敌对状态。这一背景下，粮食贸易的战略和政治含义自然显示出重要性。由于国内粮食生产快速的恢复性增长以及高强度的粮食征购政策作用，我国50年代一改长期以来的粮食净进口局面，年均净出口近140万吨。60年代以来，除少数年份，我国基本是粮食净进口国。对于净进口原因的官方传统解释是调

---

<sup>12</sup> 例如明代万历年间（1573-1620）进口货物征税单包括进口大米的税率说明粮食进口已成为沿海局部地区粮食供给的一个来源（Lu, 1994, 第8页）。

<sup>13</sup> 如康熙年间曾有对30万担从暹罗（泰国旧称）进口大米免去关税的记载。雍正年间曾对暹罗商人向福建地区出口粮食免纳关税。乾隆年间政府曾鼓励向暹罗或其它国家出口货物的商人返程时运回大米；并对进口粮食有功的商人授予爵位，以资鼓励（Lu, 1994, 第8页）。

<sup>14</sup> 1931-1935年粮食年均净进口量达到226.3万吨（许道夫, 1983, 第145-146页）。

剂国内粮食品种、季节需要<sup>15</sup>。鉴于改革开放以来我国粮食经济演变、发展情况，近年来研究人员试图从我国经济工业化结构转型、市场化与国际化全新背景下探讨粮食贸易方针政策调整问题，预示在下个世纪我国粮食贸易的地位和作用可能发生深刻转变。

从粮食禁运相关条件方面看，我国遭受粮食禁运打击的潜在风险，应当在冷战高峰时期达到极致。然而，事实上这类事件没有发生。虽然我国从 60 年代开始不得不大量进口粮食，并且我国与西方主要粮食出口国在政治上曾经处于尖锐对立状态，但我国并未遭遇粮食禁运的打击。

新中国一成立，便面临以美国为首的西方国家集团经济制裁的压力。朝鲜战争爆发后，西方国家在巴黎统筹会框架下进一步加强了对中国的禁运和封锁。然而，在贸易禁运范围上，美国与其某些盟国存在意见分歧。依据具有折衷性质的协议，参与禁运国家在禁运范围上被赋予某种自行选择的权限。结果，大多数西方国家对我国实施军火以及战略物资的禁运，不包括粮食这类生活必需品。美国采取了更为广泛的禁运政策，中断了与我国全部贸易联系。然而，美国禁运也不具有粮食禁运性质。整个 50 年代，我国大规模出口粮食，进口粮食数量极小；对一个本无进口需求的对象国无从实施有意义的出口禁运。由于政策失误造成国内 50 年代末严重饥荒，我国 60 年代初急需从国际市场大量进口粮食。当时美国总统肯尼迪曾表示可以考虑基于人道主义原则，向我国出口粮食。虽然我国政府当时并未从美国进口粮食，而是从加拿大、澳大利亚等国进口<sup>16</sup>，上述事实亦说明美国当时对中国的禁运不应被看作是粮食禁运。

60 年代初期我国从加拿大、澳大利亚等国大量进口粮食，并未遭受禁运的限制或其它特别刁难。相反，中国紧急粮食进口计划的实施，得到这些国家粮食出口机构乃至政府的破例合作。有一个事实有助于说明这一点。当我国 1960-61 年从加拿大进口粮食时，两国尚未建立外交关系。依据加拿大法规，官方特许的银行不得向加政府尚未外交承认的国家提供出口商业信用。然而，“加拿大小麦委员会”（The Canadian Wheat Board: CWB）成功地说服了加拿大政府，结果破例同意加拿大有关银行为我国第一批小麦进口提供了短期出口信贷（Minden: 1983, 第 4-5 页）<sup>17</sup>。我国粮食危机时期从澳大利亚进口的小麦也争取到较为优惠的条件<sup>18</sup>。

上述事实表明，即便我国在政治上与西方主要粮食出口国尖锐对立的冷战时期，我国也并未成为粮食禁运对象国。从历史经验角度观察，我国未来遭受粮食禁运打击的可能性

---

<sup>15</sup> 这一解释最早是由我国贸易官员于 1964 年在回答记者提问时提出的。现今某些官员和官方文件仍采用类似解释来说明我国粮食进口的原因。

<sup>16</sup> 不难理解中国决策层采取这一选择。当时特定历史环境下，突然从美国进口粮食，政治成本较大；从加、澳等国进口，政治成本较小。并且，后来情况表明，与西方国家开展粮食贸易，对打破经济封锁、实现我国某些外交目标，起到了积极作用。所以，据说当时我国外交部长陈毅元帅，以极有个性的方式回答了从美国进口粮食可能性问题：“中国人宁愿饿死，亦不向美国乞讨粮食”（Cohen et al.: 1971）。

<sup>17</sup> 首批加拿大小麦短期出口信贷条件是：我国先付进口粮价 25% 的现金，余款外加 5.5% 的利息在九个月后支付。随后加方进一步放宽了信贷条件：粮食装运时中方付 25% 的粮款，余款外加低于基准利率（The prime rate）0.5% 利率计算的利息，在十八个月后支付。

<sup>18</sup> 1961-1962 年我国从澳大利亚进口粮食也获得短期出口信贷。条件是：粮食装运时中方付 10% 的粮款，六个月后付另外 40% 的粮价，余款在十个月或更长期间支付（The Far East Trade, 1962 年 8 月，第 904 页）。

应当是比较小的。

### 3.3. 未来国际政治、经济环境演变趋势

90年代以来，国际政治、经济环境演变趋势有几个引人注目的特点。随着冷战时代终结，世界政治、经济格局愈益朝多极化方向发展。美国在西方世界内部的支配地位有所削弱。例如，美国近年依据其国内法律，对古巴实施经济制裁，不仅受到许多发展中国家的反对，而且受到它传统盟国澳大利亚、欧盟的批评和抵制。另一方面，随着“关税总协议（GATT）”乌拉圭回合的成功和“世界贸易组织（WTO）”的建立，贸易自由化获得新的有力推动。乌拉圭回合的突破性贡献之一，在于启动了将农产品纳入多边贸易规则体系的历史进程。这将使某国试图利用粮食贸易手段实现政治性目标受到新的限制。例如，1996年11月召开的世界粮食安全首脑会议通过的“世界粮食安全罗马宣言”指出，不应把粮食作为一种施加政治和经济压力的手段。另外，实施经济制裁政策也应当恪守人道主义原则，这在国际社会也被越来越广泛地认同。前文提到，近年联合国对伊拉克、南联邦、海地等国经济制裁，无一例外地基于人道主义原则，把粮食排除在禁运范围之外。这些变化趋势虽然不足以一劳永逸地彻底消除未来粮食禁运发生的可能性，但应能使其发生机率更为下降。

## 4. 粮食禁运的有效性

前文讨论得出未来粮食禁运可能性不大的判断。进一步分析粮食禁运的风险，还应当区分禁运意图与禁运效果，并研究粮食禁运有效性的条件。因为惟有在禁运计划得到切实有效实现时，才可能通过断绝粮食贸易对禁运目标国粮食安全造成危害。然而，粮食禁运是否有效呢？

### 4.1. 对粮食禁运有效性的一般观察

历史上发生的粮食禁运少数较为成功，大多数不成功或完全失败。有人依据 Hufbauer and Schott（1985）研究提供的系统资料，考察过去几十年间发生的粮食禁运的成败情况。结果是，1950-85年发生的所有84次经济制裁中，共有10次涉及食物的禁运。这10次食物禁运中，“五次完全失败；两次对禁运目标国造成短期压力，但没有长期影响；一次禁运成功，但食物禁运作用微乎其微；两次基本成功”（Winters, 1990, 第176页）。

为进一步观察历史上粮食禁运成功与失败的制约因素，表1列举了1950-1980年间发生的七次食物禁运情况。其中两次较大程度上实现了禁运发起者意图，被评价为显著成功或较为成功。一次是美国1956-62年为控制老挝“巴特寮”势力扩大影响对老挝的经济制裁；另一次是美国1965-67年因不满印度的农业、人口、汇率政策而对印度的经济制裁。值得注意的是，这两次较为成功的粮食禁运有一个共同特点，即禁运对象都属于援助性粮食出口。不难理解援助性粮食出口成功机率较高的某些原因：粮食受援国一般经济发展水平较低，国内粮食供求关系较为紧张，在商业性国际粮食市场上采购能力受到外汇短缺的严重制约；因而，中断粮食援助通常能够有效地加剧这些国家粮食短缺的困难。另外，成功的粮食禁运还需要特殊有利条件。例如，美国对印度禁运时，印度没有得到意识形态盟

表 1. 若干食物禁运案例及效果评价（1950—1981）\*

	发起国	对象国	时期	经济制裁发生原因	食物禁运情况	有效性评价**	备注
1	美国	北朝鲜	1950-	朝鲜战争	全面禁运	失败 (2)	北朝鲜得到中国、前苏联援助。
2	美国 南越	北越	1954- 1976	越南战争	1954 年、南越政府宣布取消有关越南问题的日内瓦多边协议，断绝向北越运输大米。	完全 失败 (1)	北越得到中国、前苏联援助。
3	美国 泰国	老挝	1956- 1962	美国试图控制老挝巴特寮 (Pathetlao) 势力扩大影响	中断对老挝的大米援助。	某种 程度 成功 (9)	老挝得到中国、前苏联援助。
4	前苏联	阿尔巴 尼亚	1961- 1965	意识形态争端	1960 年夏，阿尔巴尼亚小麦欠收，前苏联拒绝运送五万吨小麦。	完全 失败 (1)	中国提供了阿所需要的粮食。
5	美国	印度	1965- 1967	美国不满印度农业、人口、汇率政策等。	中断实施向印度提供粮食援助的协议。	显著 成功 (16)	印度国内粮食歉收。结果考虑美国要求，在五年计划中增加了农业改革的政策内容。
6	中国	越南	1978- 1979	中越边境争端和战争	中断包括食物在内的援助项目。	完全 失败 (1)	越南得到前苏联与经互会的援助。
7	美国	前苏联	1980- 1981	前苏联入侵阿富汗	1980 年前苏联向美国订购了 2500 万吨谷物；除依据 1975 年两国长期协议美国承诺每年出口的 800 万吨粮食外，美国禁运 1700 万吨谷物。	完全 失败 (1)	前苏联从其它出口国获得了相当于美国禁运量绝大部分数量的粮食。

资料来源和说明：

\* 本表依据 Hufbauer and Schott (1985) 对经济制裁个案资料整理。

\*\* 依据 Hufbauer and Schott (1985) 的评价结果。该书综合有关数据和研究成果，对每次经济制裁的“政策结果”与“制裁的贡献”分别用“1”（失败）到“4”（成功）四个档次评分，并依据这两项结果形成对制裁成功程度的评价：结果表示为从“1”（完全失败）到“16”（显著成功）等数字代表的若干档次。括号内数据是原著中对每次制裁成功程度的评分。



友的支持，国内粮食生产又因自然灾害而歉收，这些特殊情况有利于禁运目标的实现<sup>19</sup>。

另外五次禁运有四次完全失败，另外一次几乎完全失败。粮食禁运缺乏成效的原因之一，在于禁运对象国往往能得到第三国有扶助。第三方出于政治、意识形态或其它利益上考虑，不愿看到禁运成功的结局<sup>20</sup>。例如，50年代，美国对北朝鲜、北越、老挝多次实施包括有食物禁运内容的经济制裁，但这些禁运对象国大都受到中国、前苏联的“抵销性援助”。1960年前苏联对阿尔巴尼亚禁运五万吨小麦，中国在国内发生饥荒的形势下，向阿尔巴尼亚提供了它所需要的粮食。18年后，当中国对越南实施制裁，中断对它物资、技术援助时，前苏联亦给越南提供了援助。禁运发起国的对手对禁运目标国的帮助往往能显著削弱粮食禁运的效果。

## 4.2. 美国 1980-81 年粮食禁运

为了进一步分析制约粮食禁运成败的机制性原因，有必要做较深入的个案分析。表 1 列举的美国 1980-81 年对前苏联的粮食禁运提供了一个经典性的案例。这次禁运具有以下几方面特点。第一，禁运对象是商业性粮食出口，而不是中断粮食援助。第二，禁运诱发因素是前苏联入侵阿富汗这一具有政治、战略含义的事件。第三，粮食被选择作为主要禁运对象。最后，美国作为最大的粮食出口国，对其当时意识形态主要对手、粮食进口大国苏联禁运。历史上发生的所有禁运中，唯有此次较为接近有关我国粮食贸易方针调整的讨论中所假设的我国未来遭受粮食禁运的风险情况。因而，它对本文研究主题具有特别相关意义和重要性，有必要给以细致剖析。

认为粮食出口国可以利用粮食输出作为实现外交、政治目标的手段，这在美国曾经是相当流行的一种看法。第二次世界大战以后美国农产品出口的大量增长，更使得许多美国人对所谓“粮食武器”作用深信不疑。战后几乎历届美国政府都相信，美国较高的农业生产率以及全球农业出口占有率，可以转换为美国在国际政治领域的竞争能力（Gilmore, 1982, 第 145 页）。然而，50-70 年代，美国对粮食武器的运用方式主要是提供或中断粮食援助，一般不涉及商业性粮食出口。出于政治性目的运用援助性粮食出口的政策效果成败参见，但它的运用不可避免要受到援助本身规模的限制。美国粮食过剩问题，战后即显示出来；因而需要通过粮食援助开辟国外市场。1948 年开始的“欧洲复兴计划”（European Recovery Plan, 又称马歇尔计划：The Marshall Plan）开始通过粮食援助项目向挨饿的欧洲出口美国过剩的粮食。到欧洲复兴计划中的粮食项目于 1951 年完结时，南朝鲜成为美国粮援的重点。1953 年 6 月朝鲜板门店停火协议签订的第二个月，美国参议院农林委员会制订一项食物援助法案——PL480（Public Law 480），于 1954 年开始执行。PL480 出口在 1956-1967 年间达到高峰，年出口量大都超过 1000 万吨，占全部粮食出口比例曾高达一半

---

<sup>19</sup> 由此可见，援助性粮食进口不应成为解决我国长期粮食供给的重要因素。这不仅由于作为一个大国，我们不可能长期获得大量粮食援助；而且还由于援助性粮食出口禁运较为有效，依赖援助性粮食进口对我国粮食安全具有较大潜在风险。当然，在特殊形势下，局部地区短期接受外部包括粮食在内的物资援助是有利的。

<sup>20</sup> 有关经济制裁文献中，这类自愿提供帮助的第三国被戏称作“白衣骑士”（The white knight），它们对禁运目标国援助称为“抵销性援助”（The offsetting assistance）（Elliott, 1995, 第 56 页）。

以上。然而，进入 70 年代，PL480 出口量呈下降趋势，占总出口比例则更是由于商业出口急速扩大而缩小，1978 年已降为 4%。在粮援规模和重要性下降的背景下，长期存在的对于所谓粮食武器的信念，迟早会在商业性粮食出口领域付诸检验。虽然卡特总统在 70 年代竞选时曾保证不采用粮食禁运手段<sup>21</sup>，但不久发生的事实表明，粮食武器观念如此具有诱惑力，使得卡特总统不惜承担违背个人承诺的信誉代价，第一次对商业性粮食出口作为外交武器的可能性和效力做了一次颇具戏剧性的尝试。

### 4.3. 禁运过程和结局

1979 年 12 月 24 日，前苏联军队入侵阿富汗<sup>22</sup>。作为对这一严重事件的反应，美国政府 1980 年 1 月 4 日宣布对前苏联实施粮食禁运。当时，前苏联向美国订购了 2500 万吨粮食<sup>23</sup>。禁运措施规定，除了 1975 年美苏粮食贸易长期协定规定的美国有义务出口的 800 万吨粮食外，中断 1700 万吨粮食贸易的出口合同。1 月 12 日，主要出口国在华盛顿召开部长级会议协调粮食禁运政策。加拿大，澳大利亚、欧盟等美国传统盟国同意参与这次粮食禁运，保证它们向前苏联出口粮食不超过“正常和传统”水平。虽然阿根廷拒绝参加禁运，给禁运蒙上一层阴影；但美国官方认为阿根廷参加与否无足轻重。并且，禁运开始时得到美国国内各方政治力量的广泛支持。从这些初期情况看，禁运似乎很有希望获得成功。

当时前苏联粮食需求以及美苏粮食贸易的形势，似乎亦为一次成功的粮食禁运提供了绝好的机会。由于食物政策调整，前苏联在 70 年代已成为最大粮食净进口国之一<sup>24</sup>。1972-73 与 1975-76 年度，净进口分别达到 2100 万吨与 2500 万吨(Ghoshal, 1983, 第 184 页)。1979-80 年度，由于国内歉收，前苏联计划进口 3400-3700 万吨粮食。美国粮食产量虽仅占世界总产量的 20%，但其出口量占有份额较高，尤其是小麦与粗粮往往超过世界总出口量的一半<sup>25</sup>。美国还是前苏联最大的粮食贸易伙伴：1978-79 年，前苏联从美国进口小麦占其进口总量的 65%，杂粮更占到 83% (Ghoshal, 1983, 第 184 页)。禁运前夕，前苏联已决定从美国进口 2500 万吨粮食，占其当年粮食进口计划数量的 70% 左右。上述粮食形势与贸易联系，加上前苏联由于入侵阿富汗而遭受举世谴责的孤立地位，似乎为禁运的成功提供了极为有利的时机<sup>26</sup>。

---

<sup>21</sup> 1973 年，尼克松政府曾出于稳定国内粮食价格的经济动机，对苏联实施短期大豆禁运。事后分析这次匆忙决策的禁运并不必要，并造成人为的代价。这曾经一度使美国政策部门对粮食武器的热情有所降低。为了争取农业选民支持，卡特做出上述承诺 (Gilmore, 1982, 第 163 页)。

<sup>22</sup> 有关这次禁运过程的主要事实描述，参见本文附录：“美国 1980-81 年粮食禁运大事录”。

<sup>23</sup> 这是指前苏联为到 1980 年 9 月 30 日截止的贸易年度订购的粮食进口量 (Roney, 1982, 第 129 页)。

<sup>24</sup> 虽然，前苏联耕地等农业资源丰富，但在集中计划体制下，缺乏有效的激励机制和管理方式，粮食生产发展缓慢。另一方面，增加食物补贴与冻结食物价格，使食物、尤其是动物产品需求迅速上升。结果不可避免出现供不应求的短缺状态。自然灾害更使这类短缺问题变得严重。60 年代，前苏联主要通过宰杀牲畜来对付国内粮食歉收。这种方式虽然可以短期削减饲料需求和增加肉类供给，但会由于牲畜存栏数下降，使中长期肉类供给和消费水平下降。为避免这一不利情况，在 70 年代“缓和”形势下，苏联转而从国际市场进口粮食以解决国内供求短期缺口。

<sup>25</sup> 例如，1978-79 年出口 8950 万吨，占出口总量 1.611 亿吨的 55.6%。(Ghoshal, 1983, 第 185 页)。

<sup>26</sup> 一位研究人员评论指出：“1980 年 1 月形势在许多方面似乎是为了一次高度成功的禁运而‘特制定做’的一样。……如果苏联难以抵御美国食物武器的威力，此为天赐良机”(Paarlberg, 1980, 第 144-145 页)。

基于上述有利条件，卡特政府禁运政策的直接目标，在于对前苏联的饲料供给以及肉类消费造成显著的破坏性影响，并期望由此在前苏联国内产生压力，从而对其国际政策发生抑制作用；至少可以此对前苏联入侵阿富汗行为给予惩罚。依据美国中央情报局估计，这次禁运将使前苏联饲料供给下降 5-14%，肉类生产下降 12%，肉类消费下降 7%（Gilmore, 1982, 第 166-167 页）。卡特总统甚至预言禁运会使前苏联肉类消费下降 20%（Ghoshal, 1983, 第 186 页）。然而，禁运过程中出现的事实很快表明，上述估计结果背后暗含的诸多假定很成问题。例如，中央情报局的分析强调了苏联生产的预测减产，但大为低估了前苏联从美国以外粮食出口国得到粮食供给有可能性。事实上，前苏联 1979-80 贸易年度进口粮食高达 3120 万吨（Gilmore, 1982, 第 166 页），与其计划进口规模仅相差 10% 左右。美国农业部 1981 年报告提供了与卡特本人以及中央情报局上述有关禁运效果估计大相径庭的数字。该报告认为禁运至多能使前苏联饲料供给下降 2%，对肉类消费将不会产生可察觉的影响（Gilmore, 1982, 第 167 页）。在禁运不能阻止外部粮食源源不断地流入前苏联的情况逐渐变成一个不争事实的背景下，研究人员在禁运结束前，就已在学术性杂志上发表论文，预言这次禁运的失败并分析其教训（Paarlberg, 1980）。1980 年为美国大选年，败兆有征的禁运为共和党总统候选人里根先生提供了一个攻击卡特政府政策的话题。里根认为禁运给农业生产者带来损失，并承诺他当选后将解除禁运。1981 年 4 月，里根在入主白宫几个月后，终于恪守承诺，正式宣布解除禁运，终结了这次历史上规模最大的、历时 16 个月商业性粮食出口禁运。

上述事件使粮食禁运一时成为一个国际性热门研究课题。尤其是美国学术界从经济、政治、国际关系乃至历史、外交等不同角度对这一事件进行了大量的研究，对粮食武器的有效性加以重新评价。绝大多数研究认为，禁运直接目标在于显著降低前苏联的饲料供给和肉类消费，影响前苏联入侵阿富汗政策；并使前苏联因其侵略行为受到惩罚。然而，事实表明，禁运未能阻止前苏联进口它需要的粮食。禁运确实使得前苏联不得不支付较高的进口价格，从而对它造成一定经济损失。但美国因禁运政策而承担了更高的代价。用较大成本换取对方较小的代价——这样一种报复手段显然不能算作成功<sup>27</sup>。这次失败的试验使美国人发现，粮食禁运是一柄双刃剑；它针对自己的一面似乎比对敌手的那一面更为锋利有害。上述理解对于美国朝野曾相当范围存在的推崇粮食武器的心态是一帖清醒药。正如一位研究人员所总结的：“大量证据表明，使用食物武器的努力更可能危害而不是培植美国的利益。历史已证明，食物武器更能对其使用者而不是其目标对象造成危害。……食物武器是已被试验而无成效的武器”（Gilmore, 1982, 第 145 页）。

#### 4.4. 禁运失败的原因

---

<sup>27</sup> 也有个别人认为，禁运并非失败。这类观点通常把禁运的目标分为两类：一类是有具体、实在内容的目标（如扰乱禁运对象国食物正常供给，遏制其扩张行为等），称为“工具性目标”（Instrumental goals）；另一类在于通过禁运表示对目标国某项政策、行为的不满态度，即所谓“符号性目标”或“象征性目标”（Symbolic goals）。持这一观点的人承认，对于第一类具体目标而言，这次粮食禁运不成功；但对于后一目标，禁运则是有效的，不能说是失败。“象征性目标”之说对禁运发生的原因有一定解释意义；但用它来评判禁运是否有效则缺少说服力。粮食禁运之类冲突性事件，总是在禁运发起国和目标国之间出现严重分歧的先导事件背景下发生的。如果以表示不满的“象征性目标”作为禁运效果的评价标准，那末任何一次禁运的有效性都是事先设定的、无法证伪的定论，因而亦就排除了对禁运效果的评价问题。另外，表达不满有不同方式；有关选择不能不考虑成本。如果粮食禁运这种方式自身成本与对方代价相比过高，那它亦不能被看作是一种成功的表达不满的方式。

1980-81 年粮食禁运失败，至少有以下五方面原因。

### **粮食出口国难以达成共识**

粮食禁运的第一步，是要在所有重要的出口国之间形成共识。国际粮食市场具有寡头市场的特点，少数几个出口国控制出口总量的绝大部分。与完全竞争型市场相比，寡头市场特点使得主要出口国较有可能达成禁运共识。另一方面，粮食市场又长期具有供大于求的买方市场特点<sup>28</sup>，出口国之间存在激烈竞争。要在商业竞争对手之间达成禁运的协议，又存在很大困难。

美国政府发言人在宣布 1980-81 年粮食禁运时宣称，其它粮食出口国同意合作。事后研究表明，上述声明的真实性大成问题。虽然禁运一周前曾由美国驻主要粮食出口国使馆向所在国政府有关部门询问对可能发生的粮食禁运的态度，但这一通常被认为低级别的询问并未引起被征询国的重视和回应。直至禁运 6 小时前，美国农业部下属机构才开始与有关国家直接联系<sup>29</sup>。欧盟、加拿大、澳大利亚有关官员虽然在禁运前夕得到通报，但却没有立即表示合作。阿根廷的官员则是从禁运发生后的次日报纸上得知这一消息 (Paarlberg, 1987, 第 186-187 页)。1 月 12 日在华盛顿召开主要出口国部长级会议。会后，美国农业部官员宣布，与会国政府达成协议，不会直接或间接取代美国向前苏联禁运的粮食。但阿根廷政府很快发表指令，要求它的与会代表收回原则上支持禁运的声明<sup>30</sup>。几天后，阿根廷政府公开宣布将不参加粮食禁运。

阿根廷拒绝合作的理由之一是缺少事先磋商<sup>31</sup>。事后检讨，这次禁运在事先磋商方面确有操作失误和疏漏之处。然而，这方面问题也反应了有效禁运的一个技术性困难：禁运必须快捷迅速，以求突然性的效果<sup>32</sup>；这与合作伙伴间事先充分协商存在两难矛盾。阿根廷作为第二大饲料出口国拒绝合作，使禁运系统先天不足地存在一道裂痕。但这同时为阿根廷带来了惊人的额外利益。由于前苏联准备以高于国际市场的价格购进粮食，禁运很快使粮食出现显著差价。阿根廷玉米价格从 1979 年 12 月到 1980 年 2 月由 162 美元/吨上升到 202 美元/吨，同期美国每吨玉米出口价则下降了 7 美元，落至 132 美元 (Gilmore, 1982, 第 166 页)。虽然阿根廷 1980 年谷物歉收<sup>33</sup>，出口能力下降；但它减少对意大利、西班牙、日本、

---

<sup>28</sup> 这不排除短期内市场紧张情况。

<sup>29</sup> 人们注意到，直至此时，有关联系磋商仍是较低级别的，由美国农业部下属的“外国农业服务局”(Foreign Agriculture Service of USDA) 进行的。当时农业部正副部长忙于向国内农业集团领袖以及粮商们通报、解释将要发生的事件 (Paarlberg, 1987, 第 186 页)。

<sup>30</sup> 会议期间，阿根廷代表曾出示书面证明，表明“在目前国际形势下，阿根廷无意(从禁运中)获得贸易利益”。但声明一旦发表，布宜诺斯艾利斯便来电要求其代表否认上述声明 (Roney, 1982, 第 132 页)。

<sup>31</sup> 另外的因素包括，阿根廷政府不满美国批评其人权状态 (Paarlberg, 1980, 第 153 页)。并且，阿根廷粮食出口占其出口总额 30%，粮食贸易对其经济整体的相对重要性大于其它出口国。

<sup>32</sup> 禁运要求保密、快速决策，否则粮商、禁运对象国、市场会在极短时期内做出惊人的反应。事实上，这次禁运虽然很突然，仍未能完全阻止某些抵消禁运效果的事件发生。禁运前，粮商们预料到禁运将发生，改变了 30%正在运输中的粮食(约 400-500 万吨)的目的地，直接、间接转运到前苏联 (Gilmore, 1980, 第 168 页)。

<sup>33</sup> 阿根廷玉米、高粱收获季节从 3 月份开始。由于干旱 1980 年产量比上年下降 40% (Paarlberg, 1987, 第

智利、秘鲁的传统粮食出口，从而有可能将其当年所有的可出口玉米、高粱约 450 万吨卖给前苏联，从而获取以大约 25% 价格差额存在的超额利润 (Paarlbeag, 1980, 第 153 页)。另外，阿根廷与前苏联签订长期贸易协定，规定直至 1984 年，阿向苏每年提供不少于 450 吨的谷物和大米。1980 年 1 月到 1981 年 6 月间，阿向前苏联出口粮食总计达 1500 万吨 (Ghoshal, 1983, 第 188-189 页)。

### **难以控制粮食转运**

禁运国政府虽有可能要求本国粮商确保出口粮食申报地排除禁运目标国在外，但很难督察并防范粮食到达直接目的地以后转运到其它地区。例如，一艘大型粮食货轮到达荷兰的鹿特丹后，运货通常分为较小批量向东远送，很难追踪其最终去向。荷兰的三大港口阿姆斯特丹、鹿特丹、安特卫普 (Amsterdam, Rotterdam, Antwerp, 简称 ARA) 与德国汉堡 (Humburg) 由于位于向全欧洲大陆运输要冲而成为转运中心。ARA 进口粮食除销往欧洲共同体部分，便运往东欧和前苏联。1976 年，由汉堡向东欧运送的粮食超过 420 万吨，其中 370 万吨是来自圣·劳伦斯湾 (St. Lawrence) 的美国谷物 (Gilmore, 1982, 第 170 页)。大规模转运使粮食出口国政府在判断和控制粮食最终流向上面临困难。事实上，对于离开大湖区 (The Great Lake) 通过圣·劳伦斯湾 (St. Lawrence) 转运的粮食就已很难监督<sup>34</sup>。“在必要时，圣·劳伦斯——荷兰三港口 (ARA) ——汉堡‘走廊’能给粮食运输提供不被觉察的黑市通道” (Gilmore, 1982, 第 171 页)。

前苏联可以通过两大途径得到转运粮食。一是原华沙条约盟国的转运。据报道，禁运前，华沙条约国计划于 1980 年进口 1600 万吨粮食，粮源主要是美国。禁运后一个月，进口计划上调为 1800 万吨，其中三分之二为前苏联需要的饲料粮。“相信这些增加的出口不会转运到苏联显然是可笑的” (Paarlberg, 1980, 第 150 页)。二是私营粮商。美国最大的 5-6 个粮商通常经营 85-90% 的美国粮食出口。这些公司总部设在美国，但在国外有分公司，同样可以经营贸易。由于粮食市场竞争激烈，这些大公司对客户，尤其是重要顾客的服务极为尽心，严守商业机密。政府很难有效阻止它们通过海外分公司向禁运对象国秘密销售粮食。据分析，1980 年这类泄漏性秘密交易可能会达到 500 万吨<sup>35</sup> (Paarlberg, 1980, 第 151 页)。

### **难以有效监控禁运参与国违规行为**

主要粮食出口国之间长期存在激烈竞争。为了对抗前苏联，它们达成粮食禁运的协议。但它们竞争关系又促使它们极力扩大长期市场占有率，追求利润，减少自身成本。为此，它们虽在口头上承诺禁运义务，但又采取大量与禁运目标相悖的粮食促销手段；这类违规行为构成禁运失败的最主要原因之一。

从一开始，欧盟、加拿大、澳大利亚就没有承诺完全中断对前苏联粮食出口；而是保

---

188 页)。

<sup>34</sup> 那里的监督手续仅限于填写有关海关表格、随后上报的出口销售报告单以及随机抽查。有关最终目的地的证明存在很多漏洞 (Gilmore, 1982, 第 171 页)。

<sup>35</sup> 这一估计数可能过高。后来事实表明，前苏联由于公开从其它国家购得大量粮食，很大程度上无需利用转运粮食来对付禁运。

证把出口维持在“正常和传统”水平以下。然而“正常和传统”水平是难以准确量化的模糊标准。由于这些国家往年向前苏联粮食出口量存在很大年际差异，“正常和传统”出口水平难以对禁运期间出口量构成约束<sup>36</sup>。例如，澳大利亚 1979-80 年向前苏联出口达创记录的 430 万吨，其中部份销售发生在禁运以后。欧盟 1979-80 年向前苏联出口 80 万吨粮食，四倍于上年出口量；它还利用 100 万吨美国大豆，制成豆粉出口到前苏联(Falkenheim, 1987, 第 113 页)。加拿大 1980 年 2 月宣布向前苏联追加销售 200 万吨粮食，使 1979 年 7 月至 1980 年 6 月的销售年度对前苏联粮食出口达到 350 万吨，远远高于过去三年平均量。到 1980 年夏季，加拿大以美国向东欧出口大量粮食极可能转运到前苏联为理由，要求改变规则、允许向苏联粮食出口量增至 500 万吨。同年 8 月初，加拿大与前苏联签订年出口 500 万吨粮食的协议。这时，加拿大对前苏联粮食出口规模仅仅受到它夏季收成与出口能力的制约，但这并不妨碍它宣称恪守了“正常与传统”出口水平。1980 年 11 月，美国与中国签定长期粮食贸易协定；由于中国被认为是加拿大传统市场，这一举动引起加拿大强烈不满。为此，加拿大宣布再向前苏联出口 210 万吨小麦与大麦。结果，1980 年 6 月到 1981 年 6 月，加拿大向前苏联谷物出口达到创记录的 680 万吨；16 个月禁运期内的出口量达到 650 万吨，成为仅次于阿根廷，在禁运期间向前苏联第二大超常出口粮食的国家(Paarlberg, 1987, 第 193-194 页)。

美国的行为也绝非清白无辜。首先，美国禁运仅仅是部份禁运，不包括 1975 年签订美苏长期协议规定的每年对苏 800 万吨粮食出口的承诺。这表明美国准备为禁运承担的代价是有限的。某种程度上传达了美国对禁运缺乏必胜决心的信号<sup>37</sup>。其次，1980 年 6 月，美国政府允许美国粮商的国外子公司向前苏联出售非美国产地的粮食。它“松动了美国禁运立场，不啻鼓励其它国家促销本国粮食(Gilmore, 1982, 第 168 页)。再次，上文提到，1980 年 11 月，美国与中国签署长期粮食贸易协议，规定中国直至 1984 年每年从美国进口 600-900 万吨粮食。这被加拿大、澳大利亚视为美国利用禁运来蚕食它们传统的谷物出口市场，使它们对禁运脆弱的支持丧失殆尽。最后，美国政府禁运初期从粮商及其它机构手中购进因禁运无法销往前苏联 1700 万吨粮食的绝大部分，耗用了约 22 亿美元巨资。为了减少库存损失，这些粮食不久就被抛出，尤其是卖到东欧市场<sup>38</sup>。到 1980 年夏季，绝大部分禁运粮食已在市场上出手。具有讽刺意味的是，美国粮食出口在禁运期间反而上升了：由 1978-79 年的 8920 万吨上升到 1979-80 年的 1.088 亿吨。美国粮食出口所占全球份额在禁运期间也上升了(Paarlberg, 1987, 第 199 页)。这个现象深刻揭示了粮食出口禁运有效性的内在限制：禁运不仅未能有效限制前苏联得到粮食进口机会，它甚至无力限制美国扩大自身粮食出口的机会。

---

<sup>36</sup> 后来被问及为什么采用这一难以界定的标准时，美国有关官员回答说，上述承诺是当时能达到的最好协议。如果美国在这个问题上要求过高，其它主要粮食出口国可能会完全拒绝合作(Roney, 1982, 第 133 页)。

<sup>37</sup> 宣布粮食禁运的前一天(1980 年 1 月 3 日)，美国内阁会议曾专门讨论禁运范围是否包括上述协议规定的 800 万吨粮食。白宫律师认为，该协议(Agreement)承诺具有条约(Treaty)的约束力。违约会对美国作为政治和贸易伙伴的可靠信誉产生严重影响。结果决定禁运不包括上述 800 万吨粮食。但另一种意见认为，美苏五年粮食贸易协议仅是“行政性协议”(An executive agreement)而不是条约；有关这一文件约束力的解释上存在灰色区域，律师们应不难发现超越其限制的法律依据(Roney, 1982, 第 129, 137 页)。

<sup>38</sup> 1978-80 年财政年度(10 月 1 日-9 月 30 日)美国对东欧国家粮食出口达 910.5 万吨，比上一年的 522 万吨上升近三分之二(Ghoshal, 1983, 第 187 页)。

上述现象并非偶然。正常国际贸易依托国际范围内分工、专业化，一般能促进贸易参与国的资源有效利用，导致福利增长。商业性出口禁运作为一种经济制裁手段，其实质在于禁运国主动降低自身福利水平，以求换得禁运对象国福利损失；要给对方造成尽可能大的损失，禁运发起国方面要承担尽可能大的牺牲。然而，另一方面，经济、政治活动主体对于某个给定目标，又都力图降低自身成本。承担较大代价使禁运有效与降低自身利益损害的成本，二者之间存在矛盾。另外，美国需要与其盟国共同实施禁运。由于谷物属于同质性商品，不同国家同类谷物之间几乎可完全替代，不同谷物之间亦存在较大的互换性，因而在禁运体系内部，势必存在参与各方扩大粮食出口，提高市场占有率的内在冲动。在这个意义上，缺乏有效监控机制，参与国作弊犯规和互相转嫁成本，并不是1980-81年禁运的独特困难，而是一般商业性出口禁运难以回避的挑战。

### **其它国家的进入**

禁运使苏联粮食进口价格显著上升。在价格差别刺激下，一些过去与前苏联很少发生粮食贸易的国家进入前苏联市场。例如，西班牙此前一直是小麦净进口国，但它1981年向前苏联提供了80万吨小麦和大麦。泰国抵制美国压力<sup>39</sup>，于1980年12月与前苏联签订十年双边贸易协议，规定泰国每年对前苏联出口50万吨木薯饲料、45万吨玉米与23万吨大米。印度增加了对前苏联大米出口。另外，匈牙利、瑞典等国也向前苏联出口粮食。禁运期间，上述对前苏联不属于传统粮食出口国的国家向它提供了470万吨粮食(Paarlberg, 1987, 第197页)。如果禁运时间延长，这类新进入国家对前苏联粮食出口有可能进一步扩大。

### **美国国内政治因素**

在美国，一项重大政策的实施受到不同利益集团与两党政治运作的制约。由于粮食禁运具有经济代价，并且某些部门和利益集团（如农业集团）要承担较多成本，禁运政策难以得到长期普遍支持。国内政治压力与国际市场运作交互作用，构成制约粮食禁运有效性的又一个因素。

禁运开始时，卡特政府实施了一系列措施，以求获得国内广泛政治支持。第一，为了保护持有大量对苏粮食出口合同的粮商的利益，美国政府通过“商品信用组织”（The Commodity Credit Corporation: CCC）购进出口合同。这防止了粮食期货合同的恐慌性抛售及粮价暴跌。第二，提高政府对农民谷物抵押性贷款价格，以培植农民对今后粮食价格的信心。第三，提高了对农场代存储备粮的补贴标准(Paarlberg, 1980, 第147-148页)。

这些措施确实收到短期效果。禁运初期该项政策甚至得到包括农民集团的支持<sup>40</sup>。然而，这未能阻止国内政治领域对禁运由支持到不满、反对的转变。农业集团的支持仅维持了几个月。一个重要因素是1980年粮食对生产资料的相对价格下降。农民相信这与禁运政策有关。美国农场社（The American Farmers Bureau）于1980年4月宣布不再支持粮食禁运，指责政府未能恪守保护农民不受价格变动影响的诺言。夏季，禁运对农民的不利影响受到国会两党的关注。里根先生在接受共和党总统候选人提名时已将粮食禁运作为攻击卡

---

<sup>39</sup> 美国要求泰国不去扩大对前苏粮食出口。对此，泰国商业部官员回答说：“我们不是美国的卫星国”（Paarlberg, 1987, 第196页）。

<sup>40</sup> 一个很好的说明是，卡特禁运后不久仍成功获得民主党总统候选人的提名。

特政府的一个目标。

农业势力集团，国会议员以及卡特总统的政敌对粮食禁运的批评存在牵强附会、夸大其辞的成份。然而，农业集团出于利益的考虑，难以长期支持禁运，则是可以理解的、甚至难以避免的。农场主们清楚地看到，禁运使美国作为粮食出口国的信益受到损害，由此带来的长期商业利益的潜在损失，难以准确计算和补偿。禁运给农业集团带来利益损失，因而不可能得到它们长期支持。另外，国外粮食源源不断出口到前苏联，使人们对禁运有效性逐步丧失信心。这更使农业集团及其它政治势力认为美国纳税人对禁运承担的代价得不偿失，不能容忍。反对党难免借题发挥，使禁运成为对政府在政治上不利的话题。这一切都很符合美国政治运作的逻辑。里根 1980 年底当选总统后不久，加拿大便退出禁运。至此，禁运失败已成定局。

### **教训与遗产**

在禁运被正式解除以前，美国人已失望地发现，禁运未能阻止前苏联购买到它所需要的绝大部份粮食。禁运最显著的短期反应是国际粮食贸易结构发生的变动：没有参与禁运的阿根廷对前苏联粮食出口市场占有率大增；阿根廷因前苏联粮食进口价上扬而获利最巨；澳大利亚、加拿大对前苏联粮食出口份额也得上升；美国扩大了对澳、加传统出口市场中国的粮食出口；粮食转运更加活跃；一些非传统粮食出口国进入出口市场。禁运的长期影响则是美国作为粮食出口国商业信誉的下降。美国农业集团相信，这使它们的利益遭受长期损害，并要求美国政府对此加以补偿。虽然这一要求难以实现，但后来事实表明，它客观上帮助实现了符合农业集团利益的另一目标：即通过立法方式，使政府必须对未来粮食禁运承担更高的代价，从而使未来粮食禁运难以再次发生。1981 年 12 月通过的美国农业立法规定，如再次一旦发生禁运，政府将对农民提供昂贵的赔偿。由此产生的高昂成本，将使未来粮食禁运变得异乎寻常困难。并且，对“期货贸易法”（The Future Trade Act）的修订，将迫使美国执行在禁运发起之后 270 天内交货的出口合同（Roney, 1982, 第 139 页；Falkenheim, 1987, 第 116 页）。

对于美国人来说，1980-81 年粮食禁运失败的基本教训，是对粮食作为可替代，可互换商品（Fungible commodity）的性质以及国际粮食市场的运作方式理解不够。世界粮食市场长期具有买方市场性质，主要出口国面临保持和扩大出口市场份额的竞争压力。由于不同来源的同类粮食存在近乎完全的可替代性，不同品种的粮食之间也有较强的可互换性，禁绝或限制某国商业性粮食进口面临难以超越的困难。禁运可能在短期内使国际粮食贸易结构发生显著变动，但很难阻止一个具有支付能力的进口国获得她所需要的粮食。

## **5. 有效粮食禁运与禁运目标国的粮食安全**

万一发生针对我国的有效粮食禁运，使我国外部粮食供给下降，便极有可能对粮食安全产生负面作用。问题在于这类“负面作用”的大小或程度：它可能是灾难性的、难以承受的打击；亦可能是震动较小、可以通过反危机调节行为来加以化解的困难。因而，在前文考查粮食出口禁运可能性和有效性的基础上，还需要研究有效禁运对粮食安全的作用大小受什么因素影响？禁运目标国有无可能控制这些因素，并通过事先的政策、制度安排来限制降低有效禁运的作用范围和程度？



有效粮食禁运对我国粮食安全的作用程度，至少受到两方面因素影响：粮食进口的用途和粮田还原的可能性。这两类因素都可以通过政策手段加以监控。

## 5.1. 粮食进口的用途

一般来说，进口粮食主要有两大类用途：一是用于直接口粮消费，维持居民基本食物消费；二是用作饲料，生产肉类等动物产品，主要用于改善居民膳食结构。两类不同情况下，有效粮食禁运对禁运目标国粮食安全的损害程度存在显著差异。第一类情况下，粮食需求弹性很小，消费量调节余地很小，有效粮食禁运会造成较大的福利损失，对粮食安全带来较大危害；第二类情况下，粮食需求弹性较大，消费量调节余地较大，有效禁运对粮食安全可能产生的负面影响较小。部分由于这一考虑，某些粮食进口依存度较高的国家和地区，通过保护政策，使某些属于主食口粮的粮食品种保持较高的自给率。日本、南韩、台湾大量进口饲料粮时，保持很高的大米自给率，属于这一情况。

从这一角度看，美国 1980-81 年谷物禁运，即便能够实现卡特政府事先设计的目标，使前苏联当年计划进口量减少 1700 万吨，前苏联仍有足够的粮源保证远远高于最低消费水平以上的消费。即便不考虑库存变动的调节作用，当年前苏联国内产量加上扣除美国 1700 万吨禁运粮食的净进口，人均占有量仍远远高于世界平均水平。有效禁运的负面效果不容忽视：它能显著地影响计划肉类消费增长目标的实现，甚至能够使肉类消费短期下降，类似于在没有贸易的封闭状态下受到一次中等程度自然灾害造成的粮食歉收的影响。然而，由于前苏联粮食进口用于饲料，进口依存度仅约为 15%，有效粮食禁运远不足以对它粮食安全造成不可收拾的灾难性影响。

改革前，我国粮食进口基本上用于满足口粮需求，对于有效禁运打击的抵御能力较弱。尤其是 60 年代初大范围饥荒时期，进口粮实际上是救命粮<sup>41</sup>。假如当时发生针对我国的有效粮食禁运，会进一步恶化国内已极为严峻的粮食安全状态，造成无法挽回的损失。改革以来，我国食物消费的一个特点，在于对动物食品、酒类等间接粮食消费增长远远超过直接粮食消费，从而使新增粮食需求越来越大程度上转变为对改善食物品种的需求；现有人均粮食消费量已在最必需消费水平之上形成了一个抗御波动能力较强的缓冲层。在这一背景下，进口粮食的用途和意义正在发生两方面变化。一方面，近年我国已经开始大量进口用作饲料的粗粮，这类饲料粮进口在用途上与过去口粮进口显然不同。另一方面，虽然目前粮食进口大宗仍是主要用于口粮的小麦，由于整个消费水平已进入改善食物品质阶段，而不同粮食品种之间又存在较强的替代性，所以进口粮的用途实际上已在一定程度上转变为主要满足间接粮食消费的要求。由于粮食进口用途性质的改变，有效禁运对我国粮食安全的负面影响亦将大为下降。以 1995 年为例，我国粮食净进口达到近 2000 万吨的创记录水平，占当年粮食产量的 4.3% 和谷物产量的 4.8%。假设当时发生有效禁运使我国粮食进口完全断绝，并且国内粮食供求不存在短期库存调节；这一假设状态下，我国粮食供给和消费亦只会下降小于 5% 的程度。这一假设事件会对我国粮食系统正常运作产生显著不利影响。我们将不得不下调肉、奶、动物产量和消费<sup>42</sup>，也许还需要在一定程度上用国内生产的稻米、粗粮替代进口小麦。与非禁运状态相比，这些替代、下调消费过程意味着福利水平

---

<sup>41</sup> 据 60 年代初从事粮食进口业务的工作人员回忆，当时国务院主管经济工作领导人曾经每半小时打一次电话，询问进口粮食船只的行进情况，说明当时对进口粮的需要尤为迫切。

<sup>42</sup> 这里没有考虑粮食供给下降与动物产量下降之间的时滞因素。

下降以及对粮食安全的负面影响。但这一影响与人均粮食消费量很低情况下有效禁运导致被迫缩减最必需粮食消费量相比，严重程度要轻得多。

未来粮食进口用途的改变趋势与进口依存度的变动直接相关。依据官方采用的未来消费预测数，我国到 2030 年粮食消费总需求将达到 6.4 亿吨（农业部，1996，第 145 页），比 1996 年产量约高出 1.4-1.5 亿吨。假定我国粮食净进口将长期增长，到 2030 年净进口增加量与上述预测需求增长量相比会出现三种可能情况，从而规定了粮食进口用途方面的不同变动情况。第一，粮食净进口增长小于需求净增长量。例如，新增粮食需求的一半即约 7500 万吨通过净进口增加来满足。这一情形下，未来粮食进口用途会在更大程度上转变为满足间接粮食消费即改善膳食质量。第二，粮食净进口增长等于需求净增长，粮食进口用于满足间接粮食消费的性质仍会加强，或至少不会下降。第三，粮食净进口大于新增粮食需求量，这会使粮食进口用于间接粮食消费的用途性质发生变化。如果净进口无限制增长，甚至可以想象基本粮食消费由进口粮满足的情况。上述三类情况对我国粮食安全具有不同含义。在第一种情况下，有效粮食禁运对我国粮食安全的风险较小：即便净进口完全切断，亦只能使我国动物产量消费量下降一个较小的比例。第二种情况下，完全有效的粮食禁运影响，仍仅限于我国粮食的间接消费部分；粮食安全风险增加，但仍处于较为有限的范围。第三类情形对应较大的粮食安全风险。如果粮食自给率下降到基本口粮的一个显著比例由进口满足的程度，那么有效粮食禁运可能会给我国粮食系统运作造成较大损害，粮食安全风险随之上升。当然，应当指出的是，由于大国贸易模型分析揭示的进口数量——国际价格——国内产量等变量之间内生联系和反馈作用，上述未来我国基本粮食消费也需求通过进口满足的假设情形实际上不大可能出现。万一出现这一情况，则应当采用适当政策控制净进口，以减少粮食安全风险。

## 5.2. 非粮食用地还原为粮田的可能性

与自给自足状态相比，进口粮食使得一部分本来必须用于生产粮食的要素，尤其是部分耕地资源释放出来。这里的资源释放，可从两重意义上加以理解。一是耕地仍用于粮食生产，但复种指数下降，从而降低了耕地的使用强度以及其它要素投入量。虽然这块耕地在农地利用性质上仍为粮田，但由于时间上利用强度下降，单位面积粮田在一年内对应的播种面积下降。这里减少的播种面积代表了从粮食生产过程中释放出来的资源。二是耕地完全脱离粮食生产。这又至少可以分为四类情况：（1）耕地闲置或抛荒；（2）耕地用于其它经济作物如蔬菜、瓜类、花卉的栽培生产；（3）用于其它农业生产用途，例如种果树，挖塘养鱼等；（4）非农业用地，如修建房屋、工厂、道路等。这些不同种类情况下，虚置不用或另做它用的农地资源还原为粮田的可能性及其需要时间不同，从而使得有效粮食禁运对粮食安全的风险具有重要差别。

不难理解，粮田利用方式不变、复种指数因粮食进口而主动下调的安排，代表了较好的粮田还原能力。这一情况下，万一面临有效粮食禁运威胁，有可能在下一个生产季节开始时，通过扩大其它生产投入来提高粮食复种指数，因而具有较大的还原可能及较短的还原时间。粮田抛荒具有浪费资源性质，应加以限制；但另一方面，它客观上是一种储备耕地资源的形态，与耕地丧失的情况具有不同意义。抛荒耕地在必要时能够很快重新投入粮食生产还原为粮田，恢复实际生产能力。下调复种指数及耕地抛荒两种情况下，在现有耕地上恢复或提高粮食生产能力困难较小，因而粮食安全受有效粮食禁运损害的风险较小。用于经济作物及其它农业生产方式的耕地，有可能转产还原为粮田，但还原所需要时间和

成本会有显著差异。经济作物用地还原为粮田需要时间较短，一般在几个月内应能完成调节过程，调节成本较小；果林、鱼塘等生产用地，还原为粮田需要较长时间和较高成本。但总起来看，它们都具备较强的还原为粮田的可能性。如果粮食进口释放的粮田主要在农业部门内部加以利用，有效粮食禁运的风险亦较小。最后，耕地一旦转换为非农业用地，用于建造屋宇，修筑道路等，其还原为粮田在技术上可能，但由于经济代价很大一般不具备现实可能性，因而通常意味着粮田的永久性丧失<sup>43</sup>。其它条件相同，这类情况所对应的有效禁运的风险最大。

粮田还原可能性，实质指粮食进口上升伴随国内粮食产量相对下降的同时，粮食生产能力是否得到保存。如果通过某种方式利用进口粮食替换下来的粮田，使得粮食生产能力有效保存下来，则可能在面临禁运的危机时期，通过或长或短的调节过程，使储备的生产能力转化为粮食产量，从而降低有效禁运对粮食安全带来的风险。反之，如果粮食进口释放的耕地大量划拨为非农用地，丧失还原能力，则意味着禁运对粮食安全具有较大风险。

即便存在粮田还原可能性，在完成还原调节期间，粮食消费会受到有效粮食禁运的负面影响。用于防备紧急事变和危机的战略储备及其数量规模，是制约上述影响程度的一个关键因素。如果粮食储备充足，足以弥补粮田还原期间因粮食禁运造成的供给缺口，则粮食安全的风险较小；反之则风险较大。当然，另一方面，粮食储备要支付成本；因而还要考虑储备增加成本及降低风险带来的利益这二者之间的关系。

对粮田还原可能性因素分析的一个引申含义是，例设我国未来粮食净进口进一步上升，对于进口替置的耕地资源应当特别加以保护。由于耕地以外的粮食生产要素在配置上具有较大的灵活性，保存耕地实际上是储备了粮食生产能力。值得注意的是，我国大陆、台湾的发展经验表明，一个要素禀赋具有劳动密集特点、因而在高速增长时期粮食生产比较优势趋于下降的经济系统，可能在其它食物生产、如蔬菜、水果、水产品等生产方面保持甚至加强竞争优势（卢锋，1997）。在一定程度内，将替置的粮田用于蔬菜、水果等其它食物生产，一方面有利于提高农民收入，促进农村经济结构的转换；另一方面，蔬菜、水果等农业生产用地的粮田还原能力较强，因而有助于在假设的有效粮食禁运时期，降低粮食安全所面临的风险。

## 6. 结语与政策含义

粮食出口禁运在历史上时有发生。尤其是美国政府，曾多次实施粮食禁运政策以谋求政治和外交目标。我国在社会制度、意识形态等方面与美国存在深刻差异；鉴于粮食安全目标的极端重要性，在讨论我国未来粮食贸易政策调整问题时，认真研究未来粮食禁运的可能性及其对我国粮食安全的潜在风险，是极为必要的。

本文考察了过去几十年间国际经济制裁和粮食禁运的历史以及我国与西方国家粮食贸易关系的演变情况。从有关历史事实推断，我国未来面临大规模粮食出口禁运的可能性并不大。未来国际经贸环境的演变趋势可能会进一步降低粮食禁运之类事件的发生机率。值得注意的是，美国 1980-81 年粮食出口禁运遭到失败，集中显示出这类禁运有效性的限制条件，使得美国学术界和政策部门对所谓“粮食武器”缺乏效力形成较为清醒的认识。因而，

---

<sup>43</sup> 个别情况下，非农业用地（如高尔夫球场用地）也有较强的还原为粮田的能力。

过高估计未来粮食出口禁运发生的可能性和有效性是不必要的。

粮食贸易方针的调整涉及诸多复杂因素。有关政策选择似应主要着眼点是否有利于提高我国资源利用效率水平；是否有利于提高农民收入和促进我国经济结构转变；是否有利于我国经济进一步扩大开放，增强国际竞争力。粮食禁运风险不足以成为制约有关政策调整的决定性因素。为了降低粮食禁运的风险，有必要对粮食进口依存度和用途加以监控，以保证我国粮食自给率不要超过一定临界水平。另外，还应鼓励对粮食进口替置的粮田主要在农业生产范围内加以利用，以求在提高耕地利用效率的同时，储备粮食生产能力，增强在危机环境下抵御风险的能力。

## 附录： 美国 1980——81 年粮食禁运大事录

1979 年 12 月 10 日：前苏联开始在它与阿富汗边界大量集结军队。

1979 年 12 月底：前苏联军队入侵阿富汗。美国政府认为，“这是二战以后苏联第一次在苏联集团国范围以外公开使用武力”；“是二战以后对世界和平的最大挑战”。美国政府迅即考虑如何对这次危机做出反应。粮食禁运一开始就作为一种政策选择而加以考虑。

1980 年 1 月 3 日：美国政府召开内阁会议，讨论即将实施的粮食禁运是否应当包括 1975 年与前苏联五年长期贸易协议中向前苏联每年出口 600——800 万吨粮食的承诺。白宫法律专家认为，该协议（Agreement）具有条约（Treaty）的约束力。结果决定禁运不包括上述 800 万吨粮食。

1980 年 1 月 4 日：美国卡特总统宣布，对前苏联购买的 1700 万吨谷物给以禁运。禁运还包括对计算机、钻井设备以及与前苏联饲料——饲养业系统相关的商品贸易（如种子、肉类、奶制品、动物油等）加以限制，但以粮食为最大宗。据估计，粮食约占整个禁运商品价值的 80%。

1980 年 1 月 5 日：美国农业部宣布由“商品信用组织”（The Commodity Credit Corporation: CCC）购买粮食出口商持有的、因禁运而无法履行的向前苏联出口粮食合同，以求防止粮价暴跌。美国政府还终止下一周头两天（7——8 日）的所有粮食、油料期货交易，以便使市场有充足时间对政府保护性政策给以适当评价。市场重新运营时，粮价有相当下落，但在随后几周内得到回升。

1980 年 1 月 6 日：美国农业部长柏格兰（Bergland）邀约欧盟、加拿大、澳大利亚、阿根廷等主要出口国于 1 月 12 日在华盛顿召开部长会议，磋商禁运的协调问题。

1980 年 1 月 10 日：阿根廷政府宣布将派代表参加 1 月 12 日在华盛顿召开的有关粮食禁运的部长级会议，但表示将不接受、不参加“没有与阿根廷事先协商、由国外决策中心决定的惩戒行动”。

1980 年 1 月 11 日：欧盟正式表态支持禁运，同意不向前苏联出口超过正常销售水平的粮食。加拿大、澳大利亚做类似表态，承诺对前苏联粮食出口将不会超过“传统和正常水平”。

1980 年 1 月 12 日：在华盛顿召开，由美国、加拿大、澳大利亚、欧盟、阿根廷参加的部长级会议，讨论协调禁运行动。加、澳、欧盟表示将对前苏联粮食出口限制在“正常和传统”水平。阿根廷代表会议期间表示“在目前国际形势下，阿根廷无意（通过禁运）获取贸易利益”。但这位代表对禁运具有支持意向的声明很快受到阿根廷政府的批评；结果，该代表不得不否认上述声明，并向美国方面致歉。

1980 年 1 月 16 日：阿根廷农业部长宣布阿根廷将不参加粮食禁运。

1980年2月：加拿大小麦委员会（The Canadian Wheat Board: CWB）宣布在当年销售年度剩下的2-6月期间，向前苏联出售200万吨粮食。这在美国被评论为违背禁运协议的证据。

1980年3月：美国中央情报局大大下调了有关禁运对前苏联影响程度的估计。新的预测认为禁运仅能使1980年日历年度的牲畜产量与消费下降2-3%。

1980年4月：美国农场社（The American Farm Bureau）宣布不再支持禁运政策；它指责政府未能恪守保护农民不受价格变动负面作用的承诺。

1980年4月：美国政府决定，依据美苏长期粮食贸易协议规定，允许1980-81年度（这是上述五年贸易协议的最后一个执行年度）向前苏联出售800万吨粮食。

1980年5月：美国政府开始以申请时序批准出口许可证的方式，签约出售美苏长期粮食贸易协议规定的800万吨向前苏联出口的粮食。

1980年6月初：加拿大某地方粮食组织（The Saskatchewan Wheat Pool）负责人指责美国大量向东欧出口粮食，很可能转运到苏联，因而，加拿大方面无需自我恪守有关禁运规定。这位负责人宣布，该组织将于本作物年度结束时（7月31日）脱离禁运体系。

1980年6月：美国农业部预测1980年农民纯收入要下降40%。虽然农民收入下降的主要原因在于燃料价格、利息成本的上升，但以这一预测为契机，禁运对农民收入不利影响问题开始引起美国国会的严重关注。

1980年7月初：加拿大负责有关“小麦委员会（CWB）”事物的部长抱怨禁运使加拿大受到特殊损失，认为始自8月1日的新作物年度内，应当改变禁运规则。他援引加拿大1972-73年曾向前苏联出口510万吨粮食的事例，提出加拿大向前苏联出口500万吨甚至更多的粮食亦应作为正常水平而被许可。美国官方则认为，一次性创记录不应被看作“传统和正常”水平。但加拿大政府于1980年8月初批准向前苏联出口500万吨粮食。

1980年11月：美国与中国签订长期谷物贸易协议，规定美国在1981-84年间，每年向中国出口600-900万吨粮食。加拿大、澳大利亚等国认为中国是它们的传统粮食出口市场。美国上述举动，使加、澳等国对禁运的支持几乎消蚀殆尽。

1980年11月：传统小麦进口国的西班牙宣布，1981年将向前苏联出口70万吨小麦与大麦。

1980年11月：卡特竞选连任总统失败。新总统里根竞选中曾承诺当选后废除禁运。

1980年12月：加拿大正式退出禁运。

1980年12月：泰国与前苏联签订10年长期贸易协议，规定泰国每年向前苏联出口50万吨

木薯粉、45 万吨玉米和 23 万吨大米。

1980 年 12 月 29 日：波兰在前苏联支持下实施戒严法的两周后，里根总统终止向前苏联出售天然气、石油钻井以及其它高技术设备。

1982 年 4 月 24 日：里根政府解除对前苏联的粮食禁运。次日，国务卿黑格（Haig）警告，如果前苏联军队入侵波兰，美国将中断与前苏联的所有贸易。

1981 年 10 月 1 日：里根总统批准 1981-82 年在 800 万吨以上，向前苏联增加出售 1500 万吨粮食，使出口量限制达到 2300 万吨。这一限制在 1982/83 年被提升到 2500 万吨；然而，当年前苏联仅从美国进口了 1390 万吨粮食。

1981 年 12 月：新通过的“农业和食品法”（The Agriculture and Food Act）新增条款，规定美国政府如果再对粮食加以禁运，便有义务对农民给以极为优惠的赔偿。

## 参考文献

- Cohen, J.A. et al (1971): "Chinese Law and Sino-American Trade", in Eckstein, A. (ed.), *China trade prospects and US policies*, Praeger publishers.
- Elliott, K.A.(1995): "Factors affecting the success of sanctions", in Cortright, D. and Lopez, G.A.(ed.) *Economic sanctions: panacea or peace building in a post-cold war world*, Westview Press.
- Falkenheim, P.L. (1987): "Post-Afghanistan sanctions", in Leyton-Brown, D.(ed.), *The utility of international economic sanctions*, Croom Helm, London and Sydney.
- Ghoshal, A. (1983): "Going against the grain: Lessons of the 1980 embargo", *The World Economy*, Vol. 6, No.2.
- Gilmore, R. (1982): *A poor harvest --- The clash of policies and interests in the grain trade*, Longman, New York and London.
- Haufbauer, G.C and Schott, J.J (1985): *Economic sanctions reconsidered: History and current policy*, Institute for international economics, Washington, DC.
- Lu Feng (1994): *China's Grain Imports: Policy Evolution and Determinants*, Ph.D Thesis, School of Business and Economic Studies, Leeds University, UK.
- Lundborg, P(1987): *The economics of export embargoes---The case of the US-Soviet grain suspension*, Groom Helm, London.New York.Sydney.
- Minden, K. (1983): "Politics of Cerealism: the Wheat Trade and Canadian-China Relations", *Working Paper*, No. 27, Joint Center on Modern East Asia, University of Toronto-York, Ontario, Canada.
- Paarlberg, R.L. (1980): "Lessons of the grain embargo", *Foreign Affairs*, Vol. 59 (1980/81), No. 1 (Fall, 1980).
- Paarlberg, R.L. (1987): "The 1980-81 US grain embargo: Consequences for the participants", in Leyton-Brown, D.(ed.), *The utility of international economic sanctions*, Croom Helm, London and Sydney.
- Reuther, D.E.(1995): "UN sanctions against Iraq", in Cortright, D. and Lopez, G.A.(ed.) *Economic sanctions: Panacea or peace building in a post-cold war world*, Westview Press.



- Roney, J.C. (1982): “Grain embargo as diplomatic lever: A case study of the US-Soviet embargo of 1980-81”, in Joint Economic Committee, Congress of the United States: *Soviet economy in the 1980's: Problems and prospects, Part 2*, US Government Printing Office, Washington, 1983.
- Werleigh, C.A. (1995): “The use of sanctions in Haiti: Assessing the economic realities”, in Cortright, D. and Lopez, G.A.(ed.) *Economic sanctions: Panacea or Peace building in a post-cold war world*, Westview Press.
- Winters, L.A. (1990): “Digging for victory: Agricultural policy and national security”, *The world economy*, Vol. 13.
- Woodward, S.L. (1995): “The use of sanctions in former Yugoslavia: Misunderstanding political realities”, in Cortright and Lopez (ed.) *Economic sanctions: Panacea or peace building in a post-cold war world*, Westview Press.
- 卢锋 (1997): “比较优势与食物贸易结构——我国食物政策调整的第三种选择”, *经济研究*, 1997年第2期。
- 农业部 (1996): *中国农业发展报告 '95*, 中国农业出版社。
- 许道夫 (1983): *中国近代农业生产及贸易统计资料*, 上海人民出版社。