

1972年美苏粮食贸易中美国粮食出口机制缺陷探析

俞思远

(福建师范大学, 福建省福州市, 350100; yuansecond@outlook.com)

摘要: 美国自20世纪50年代起成为世界最大的粮食生产国, 粮食生产相对过剩的情况使美国倾向于让粮食出口商依靠政府提供的补贴出售剩余粮食, 出口商主导了美国粮食出口的过程。在美苏缓和的背景下, 苏联于1972年夏季从美国大量进口粮食, 美国农业部在这一过程当中并未作出正确反应, 在有漏洞的出口补贴计划下让美国出口商以低价向苏联出售了大量粮食, 最终支付了大量本不应支付的补贴款项, 并使美国消费者承受储备粮减少、食品价格高涨带来的恶劣后果。造成此现象的原因有美国的粮食出口机制存在制度漏洞和执行疏忽, 农业部误判形势和缺乏监管, 并刻意保持市场信息不透明; 私人出口商利用宽松的出口管制和延迟登记策略套取补贴, 便利苏联的大规模采购。

关键词: 美国; 粮食出口; 出口补贴

引言

1972年夏季, 在美苏缓和(Détent)的背景下, 美国与苏联达成了双边贸易协定, 苏联由此在美国以低价购买了数量庞大的各类粮食, 这一过程在美国农业部毫无反应的情况下通过美国私人粮商完成了。然而, 在苏联购买了大量粮食之后数月, 因气候变化和储备粮食被他国大量采购, 美国的农作物收成不佳, 粮食储量急剧下跌, 美国国内食品价格的急剧上涨, 这使得尼克松政府饱受批评。对此, 美国记者丹·摩根评价道: “这一事的关键之处在于, 当苏联“抢劫者”拿着撬门的铁棒来打开美国粮仓大门的时候, 不仅他们发现粮仓门没有上锁, 而且他还遇到了跑来帮助他们的美国人。”[1]这些美国人便是美国的粮食出口商, 甚至在某种意义上还包括美国农业部。这场出口危机直接反映了美国粮食出口机制存在的问题, 也折射出了美国自由市场经济的弊端。

1. 20世纪中期美国的粮食出口机制

1971年至1974年任美国农业部长的厄尔·L·布茨在接受访谈时表示: “食物是左右世界局势的重要力量之一。”[2]二战结束时, 美国成为了全球最大的粮食生产国, 此后的绿色革命更是使美国的农业生产效率得到极大提高, 粮食产量急速增长, 美国看似依靠巨大的粮食产量获得了左右世界局势的权力, 实则被国内的巨大粮食产量困扰。粮食产量的大增也意味着粮食生产相对过剩和价格下跌, 美国农民生产的粮食在满足国内市场需要后还有大量剩余, 低粮价导致的收入下降和过剩粮食的大额仓储费用必然会伤及美国农民。1973年以前, 虽然美国政府通过各类食品分配计划尽可能消耗国内相对过剩的粮食库存, 但是收效不佳[3]。美国需要寻求国内政策以外的路径来解决粮食生产相对过剩的问题。

在通过国内政策变相补贴农民的同时, 美国政府认为应该尽量促进出口, 使农业集团出口粮食获得收益的同时, 也让美国政府在国际上获得人道主义和意识形态上的政治影响力。为达到出口过剩粮食与扩大政治影响力的双重目的, 《480公法》于1954年通过, 将美国的对外粮食援助变成了农业出口政策。《480公法》第一款通过优惠信贷向友好国家提供有偿粮食援助, 流程分为四步: 美国私营企业出口农产品, 银行按国际市场价以美元支付出口商, 美国政府补偿银行, 受援国最终以长期低息贷款和本国货币偿还[4]。在这套机制中, 美国的粮食出口实际上由私营企业把控, 其可以通过《480公法》直接获得来自美国政府收入, 政府在这个过程中并未直接监管私营企业的交易过程, 任何粮食出口活动都在自由市场中进行, 而任何的粮食出口交易都会获得来自政府的补贴。

但是, 事实上美国小麦的国内价格高于出口价格, 为鼓励小麦出口, 亦需要政府提供补贴以弥补国内销售和出口的差价。为此美国农业部制定了出口补贴政策, 流程如下: 农业部每日公布小麦出口补贴率, 出口商通过电话申请并承诺出口特定数量和类型的小麦, 确定补贴率后需提交装运证明以获取补贴; 装运证明经

堪萨斯城的农业稳定与保护服务局审核后，由商品信贷公司（Commodity Credit Company）批准支付 [5]。美国有超出其他粮食出口国的大量剩余仓储粮食可供购买，具备了使本国出口粮食价格低于其他国家粮食出口价格的基本条件。以小麦为例，为与同时期的澳大利亚和加拿大的出口小麦竞争，自1971年10月起，美国农业部制定了小麦出口价格每吨60美元左右的目标价格政策，根据该政策，在美国国内粮价高于每吨60美元时，政府会提供出口补贴[5]，这相当于在美国国内高价收粮再低价出口。出口补贴政策与目标价格政策一同构成了美国粮食出口获利活动的基础，而其缺陷也成为苏联以更低的价格购买美国粮食、美国出口商获取更多利润的空间。

2. 1972年美苏粮食交易的过程

20世纪70年代初，苏联面临粮食供给不足的问题，后修正派冷战史学家加迪斯认为：“苏联人走向缓和战略的一个初始原因是渴望从西方进口食品和技术，以支持他们声名狼藉的低效经济。” [6]粮食交易的自由化和全球最低的粮价使得苏联选择了美国作为粮食交易对象，美苏之间外交关系显著缓和使得苏联能够在20世纪70年代从美国大量进口粮食。如前文所述，美国的粮食出口机制亦让苏联有机会在同美国的粮食交易中充分利用市场机制实现其购粮目标。与此同时在美国，尼克松政府不得不应对布雷顿森林体系遭受威胁的情况，出口粮食能够减少逆差、扩大国际收支平衡，并巩固最近逐步建立的对苏缓和局面。此外，出于争取农业区的选票的需要，尼克松政府也需要制定有利于农业利益集团的农业政策，在减少国内粮食种植面积以避免生产过剩的同时，尼克松政府致力于推动粮食出口 [7]。

1971年6月11日，尼克松政府决定，美国出口商向中国、东欧和苏联出口小麦、面粉和其他谷物时不再需要获得商务部许可，并暂停销往这些国家一半谷物必须由美国船只运输的要求 [7]，这使得苏联大量购买美国小麦的条件开始变得宽松。1972年4月9日，美国农业部长赴莫斯科就长期向苏联出售粮食展开谈判，此时美国计划为苏联提供贷款以出口粮食，美方可以通过商品信贷公司提供4亿美元的贷款，但该贷款的数目对于苏联而言并不充足，此时双方并未就借贷售粮的具体方案达成协议 [8]。1972年5月，美苏双方在莫斯科峰会上就许多议题展开磋商，其中也包括粮食的进出口，然而事实上，粮食进出口并非莫斯科峰会上敲定的正式外交方案一部分，美苏双方依旧没有就粮食进出口达成协议 [9]。但是莫斯科峰会为美苏之间的经济往来活动创造了更加宽松的环境，其营造的友好氛围降低了美国对于苏联大量而廉价进口美国粮食情况的警惕。然而峰会前后的各种情报显示，1972年的各类极端天气导致全球各地小麦减产，苏联国内的小麦同样因为极端天气歉收，包括加拿大、澳大利亚在内的小麦出口国供给并不充足，国际小麦市场形成卖方市场 [5]。美国农业部的官员也知晓，苏联提升本国粮食消费质量的计划所需的粮食超出其粮食自给水平，1971年的苏联已经开始向美国进口部分粮食，即使不遭遇歉收，苏联要兑现计划必然继续进口美国粮食 [5]。如此一来，美国农业部有提高本国小麦出口目标价格的可能，但直至1972年9月22日取消小麦出口补贴政策为止，农业部从未提高出口小麦的目标价格 [10]。

在莫斯科峰会后几周，苏联开始大规模采购美国粮食。1972年6月29日，苏联谷物出口公司(Exportkhleb)的粮食交易人员抵达美国，以私人进口商身份与美国大陆谷物公司(Continental Grain Company)展开粮食交易。到7月3日，苏联方面向大陆公司开出方案，要求以小麦出口目标价格购买400万吨小麦，总价3.5亿美元，苏联方面还提出希望低于国际市场价购买450万吨玉米，但被大陆公司以政府无玉米出口补贴和美国玉米价格会因此上涨为由搁置 [11]。同日大陆公司副总裁向农业部透露大陆公司将向苏联出口小麦，在向苏方报价之前需要了解农业部是否会继续支付小麦出口补贴。即便此前的情报说明苏联对小麦的需求十分紧迫，国际小麦市场也处于卖方市场，农业部助理部长也没有询问大陆公司方面此次销售的规模或其他更具体的信息，而是告知大陆公司副总裁，美国政府会保持每吨60美元的小麦出口目标价格，并继续支付补贴 [7]。在7月5日，大陆公司与苏联达成粮食出口协议，向苏联方面以略低于小麦出口目标价格的每吨59美元左右出口400万吨小麦 [11]。

1972年7月8日，美苏粮食信贷协议正式签署。根据协议，苏联方面可以通过美方商品信贷公司提供的贷款直接从美国市场上购买粮食，贷款总金额7.5亿美元，为期三年，而协议中没有限制苏方购买粮食的种类和数量上限 [12]。签署贷款协议极大减轻了苏联在美购粮活动的限制，而包括库克、嘉吉、路易达孚在内美方的许多粮食出口商早已通过粮食期货市场上的异动意识到苏联在美的大规模购粮活动，纷纷向美国农业部咨询情况并与苏联方面展开交易，美国农业部给予各个粮食公司的答复均是会继续维持1972年既定的小麦出口目标价格，并会继续发放小麦出口补贴，这使得美国出口商争先恐后地以略低于目标价格的水平向苏方出售小麦。于是在苏方结束采购的7月21日前，美国出口商就向苏联方面售出了总共780万吨的小麦、200万吨饲料粮和100万吨大豆 [7]，由于苏联粮食的收成更加不理想，苏联谷物出口公司的交易人员在7月31日至8月18日返回美国继续采购。与此同时，美国的谷物库存接近历史上的最高水平，仓储的小麦和饲料谷物分别达到了2300万吨和5000万吨，堪萨斯市的农业稳定与保护服务局方面认为继续出口价值数亿美元的粮食不会造成供应紧张 [11]。面对这样的情况，农业部方面不仅不对苏联可能大量购买美国粮食导致供应缺乏的情况感到

警惕，反而急于清出小麦库存，面对美国出口商断续透露的交易规模，美国农业部并不确定苏方是在购买小麦还是只是在投标[11]，其并没有将苏联方面此次购粮活动作为特殊情况对待，依旧将其视为粮食市场上的正常活动。在两阶段的对苏销售中，美国出口商总共出售了约1130万吨小麦，占到了当时美国粮食年产量的四分之一[13]，此外出口商还出售了700万吨其他粮食，特别是玉米、大豆等饲料粮。

3. 美苏粮食交易的后果及美国粮食出口机制的缺陷

由出口商直接向苏联出售小麦的结果是美国小麦的国内价格水涨船高，美国小麦的国内价格由7月3日的每吨64.24美元涨至8月25日的每吨77.98美元[5]。面对苏联采购的停止和美国国内小麦价格的上涨，美国农业部亦于8月25日宣布了小麦出口目标价格的双轨制，宣布小麦出口实际价格与目标价格脱钩，以此开始压缩出口补贴，但农业部依然会补贴8月24日前完成出口交易的小麦，并打电话告知了五家参与对苏销售的粮食出口商[14]。而大部分美国农民受限于农业部门提供的市场信息并不完全，早在1972年7月初就以每吨49美元到53美元的价格出售了小麦，事后如俄克拉荷马州[15]和德克萨斯州[16]的农民认为农业部和粮食出口商在对苏售粮中的不明确信息使其提前出售了小麦，由此起诉农业部和出口商造成其经济损失。即使美国小麦出口价格上涨，相对世界市场上的小麦价格而言仍属低价，由此欧洲开始大量进口美国粮食，部分订单甚至延期至1973年4月交付[5]。而1973年初因美元贬值致使以日元计价的小麦价格下降，日本开始大量进口美国小麦。美国的粮食库存继续急剧下降，这直接引发了美国国内食品价格的上涨，如在新英格兰地区，由于饲料粮短缺和铁路运费上涨，该地区的大豆价格上涨了29%，从而推高了乳制品的价格[17]，美国的消费者物价指数从1973年2月开始上涨了6%到7%，尼克松政府不得不限制肉类的最高价格，并发布了大豆出口禁令。美国消费者不仅要承受高涨的食物价格，还需要为粮食出口商的利润买单，同时其缴纳的税金成为农业部错误决策的高额代价，这一代价甚至帮助铁幕对面的敌人以更低的成本度过了1972年粮食歉收的难关。

美国的粮食出口市场上出现如此吊诡的现象与美国的粮食出口机制息息相关，出口机制的本意是促进美国粮食出口以缓解粮食相对过剩的情况，但其具体细节上的部分漏洞和农业部在执行过程中的疏忽最终导致出口机制没有达到其应有的效果。因为美国政府没有类似加拿大小麦销售局（CWB）那样专管粮食出口的机构，所以美国粮食出口贸易实际过程由私人出口商控制，苏联方面能够直接与各大出口商达成简单的购粮协议，甚至能够在交易中以现金直接支付购粮款项。受制于市场逻辑，粮食出口商并不会相互透露粮食销售情报，而农业部出于保证商业交易的秘密性，也选择不公开出口商的任何交易信息[5]。于是便形成了各大粮食出口商争相向农业部询问是否维持出口补贴，并在了解补贴情况的基础上争先恐后地与苏联达成粮食销售协议的情况。农业部自身因情报与逻辑的冲突被蒙在鼓里，在各类情报指明全球因气候变化导致小麦减产的情况下，农业部依旧认为需要维持较低的目标价格并继续发放出口补贴，如果没有农业部对于出口补贴的承诺，任何出口商都不可能对如此大的订单报出固定价格。^{[5]22}此外，农业部在管理小麦出口数目时不要求出口商报告实际销售数据，而仅凭出口商登记的补贴数目估算粮食出口的数量，这导致农业部在制定目标价格时严重误判了形势，迟迟没有提升目标价格[5]。各粮食出口商出于套利需要均选择延迟登记出口信息，以换取农业部在粮食仓储与运输上更多的补贴，这一行为却符合农业部在1967年10月允许出口商在没有具体销售合同便可登记并获得出口补贴的规定，也符合1971年8月农业部不要求出口商提供出口数据的规定[5]。由此看来，美国的粮食出口补贴机制在长期执行的过程中为与粮食出口商的利益妥协已经漏洞百出，直至苏联集中进口粮食、购粮数量极大的特殊情况发生，美国农业部依旧将苏联的行为视为一般的市场活动，仍然执行已经漏洞百出的粮食出口补贴机制，而正是这套机制使得农业部不得不为出口商的套利行为付出多达3亿美元本不该支出的补贴，也使得美国粮食的生产、储存于销售陷入了极不稳定的境地。

4. 结语

在1972年美苏粮食贸易中，作为资本主义阵营代表的美国理应比苏联更加熟悉市场经济的机制，却在这次粮食交易中被苏联对市场机制的充分运用打得措手不及，其原因在于，相较于其他粮食出口国的统一销售，美国受限于期望通过市场使粮食出口商获益的粮食出口机制，这一松散的机制在面对苏联的统一采购时无疑是以落后手段对抗先进手段，只能使美国粮食出口商只能陷入单打独斗的局面，直至美苏之间签订长期的粮食出口贸易协定，这一局面都未曾改变。即便美国的粮食出口机制中存在干预的因素，依托自由竞争制定的粮食出口机制也摆脱不了市场的弊端。从上文中可以见得，这套机制内部预防市场弊端的机制也、仍然无法逃脱市场弊端的影响，其中以粮食出口商相互竞争中的盲目性为最甚，而农业部作为能够干预市场活动的主体却同样受制于盲目性，为使出口商尽可能多地出口粮食而陷入了极端地短视，作出了不利决策，实属因小失大，成为了市场机制的“套中人”。

参考文献

- [1] (美)丹·摩根.粮食巨人——一件比石油更强大的武器——国际粮食贸易 [M].张存节,译.北京: 农业出版社, 1983: 75.
- [2] Earl Butz Oral History [DB/OL]. (2007-04-13) [2025-05-23]. <https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/forresearchers/find/histories/butz-2007-04-13.pdf>, (14).
- [3] 徐更生.美国农业 [M].北京: 农业出版社.1987: 25.
- [4] 钟丽雯.《480公法》与艾森豪威尔政府的粮食援助政策(1953-1961) [D].杭州: 浙江大学, 2015: 15-16.
- [5] Comptroller General of United States. Russian Wheat Sales and Weaknesses in Agriculture's Management of Wheat Export Subsidy Program B-176943 [R]. Washington D. C.: General Accounting Office, 1973.
- [6] (美)约翰·刘易斯·加迪斯.遏制战略: 冷战时期美国国家安全政策评析 [M].时殷弘,译.北京: 商务印书馆, 2019: 309.
- [7] I. M. Destler. Making Foreign Economic Policy [M]. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1980.
- [8] Hedrick Smith. Big U.S. Grain Deal with Soviet Union [N]. New York Times, 13 Apr. 1972, (1).
- [9] 王绳祖.国际关系史 第十卷(1970-1979) [M].北京: 世界知识出版社, 1995: 54.
- [10] E. W. Kenworthy. U.S. Drops Subsidy on Export Wheat [N]. New York Times, 23 Sept. 1972, (25).
- [11] Joseph Albright. The Full Story of How Америка Got Burned and the Russians Got Bread [N]. New York Times, 25 Nov. 1973, (36).
- [12] Philip Shabecoff. Moscow Agrees to Buy U.S. Grain for \$750-Million [N]. New York Times, 9 Jul. 1972, (1).
- [13] Anon, Wheat Estimate Steady [N]. New York Times, 14 Aug. 1972, (41).
- [14] E. W. Kenworthy. Butz's Agency Confirms Day's Notice to Exporters [N]. New York Times, 16 Sept. 1972, (1).
- [15] Anon, A \$150-Million Suit Filed on Soviet Sale [N]. New York Times, 26 Oct.1972, (31).
- [16] 5 West Texas Farmers Sue Over Grain Sale to Soviet [N]. New York Times, 26 Nov.1972, (35).
- [17] Comptroller General of United States. Economic Aspects of the Availability of Feed Grains and the Effects of Increased Prices for Feed Grains on Dairy and Poultry Farmers, Particularly in New England B-176943 [R]. Washington D. C. : General Accounting Office, 1973: 2.