

2008

农产品市场状况

高粮价与粮食危机 — 经验与教训



主要信息

- 1 2008年6月，国际市场基本食品的价格达到了30年来的新高，威胁着全球贫困人口的食物安全。2007年和2008年，主要由于高粮价，长期挨饿的人口又新增了1.15亿。
- 2 此后，金融危机、全球衰退、油价下跌和美元升值使得粮价出现了回落，但与几年前相比仍处于高位，而且发展中国家面临的结构性问题依然存在，因此国际价格上涨使其受到不利影响。
- 3 导致国际粮价大幅度上涨的因素有很多，但主要还是对生物燃料的新需求和创历史记录的高油价等因素，这使得一些分析人士提出问题，即粮食市场与能源市场之间的这种新联系是否已经扭转了长期以来农产品实际价格低迷的趋势。
- 4 事实已经证明，高粮价对于发展中国家农民并非是个机遇。他们并没有抓住这个机会进行投资和增产，因为高粮价最终并没有让他们得到好处，他们买不起农资，他们的技术很薄弱，缺乏必要的基础设施和体制，而且有些应对政策（诸如价格调控和关税降低等）实际上反而打击了他们的积极性。
- 5 在高粮价下保护消费者必须要采取权衡的措施，不能打击生产者的增产投资积极性。政策措施必须有针对性，其不应产生扭曲性作用并有利于农业投资。
- 6 很多发展中国家都需要获得国际援助，以便克服预算困难，制定并执行适当的政策。发达国家也需要考虑自己的农业、贸易和能源政策会对国际粮价和粮食供应情况产生什么影响。

2009

农产品市场状况

高粮价与粮食危机 — 经验与教训



粮农组织
交流司
电子出版政策及支持科
制作

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

ISBN 978-92-5-506280-3

版权所有。为教育和非商业目的的复制和传播本信息产品中的材料不必事先得到版权持有者的书面准许，只需充分说明来源即可。未经版权持有者书面许可，不得为销售或其它商业目的的复制本信息产品中的材料。

申请这种许可应致函：

Chief
Electronic Publishing Policy and Support Branch
Communication Division
FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy
或以电子函件致：
copyright@fao.org

© 粮农组织 2009年

欲获粮农组织出版物，可征询：

Sales and Marketing Group
Communication Division
Food and Agriculture Organization
of the United Nations
电子邮件：publications-sales@fao.org
传真：(+39) 06 57053360
万维网站：www.fao.org/icalog/inter-e.htm

注：
除非另有说明，有关中国的数据也包括中国台湾省、香港特别行政区和澳门特别行政区的数据。

致谢

《2009年农产品市场状况》由David Hallam领导的粮农组织贸易及市场司的部分工作人员编写。

粮农组织经济及社会发展部助理总干事Hafez Ghanem和贸易及市场司司长Alexander Sarris为报告的编写提供了总体指导。

感谢Pedro Arias负责报告的全面编写工作；感谢以下人员对有关内容的编写：Adam Prakash关于农产品价格趋势和波动性，Abdolreza Abbassian关于谷物价格，Josef Schmidhuber关于生物燃料，Hansdeep Khaira关于投机，Merritt Cluff和Holger Matthey关于商品价格展望，George Rapsomanikis关于价格传导，Jamie Morrison关于生产者面临的困难和生产反应，Liliana Balbi、Ramesh Sharma和Manitra Rakotoarisoa关于政策应对措施以及Alexander Sarris关于粮食进口资金安排。

粮农组织经济及社会发展部的很多工作人员都详细审阅过报告并提出了意见，特别要提及的是Hafez Ghanem、Alexander Sarris、Marcela Villarreal、Keith Wiebe、Josef Schmidhuber、Jelle Bruinsma、Kostas Stamoulis、David Marshall、Hiek Som、Henri Josserand和Abdolreza Abbassian所做的贡献。

封面照片（由上至下）：

- © 粮农组织/Roberto Faidutti
- © 粮农组织/Giuseppe Bizzarri
- © 粮农组织/电子出版政策及支持科
- © 粮农组织/Giuseppe Bizzarri
- © 粮农组织/Giulio Napolitano

4 关于本报告

6 前 言

8 第1部分：世界粮食价格到底出了什么问题？原因是什么？

9 2007-08年飞涨的世界粮价

15 粮价为何如此大幅上涨？

26 高粮价的影响

30 第2部分：为什么高粮价对贫困农民来说并非机遇？

31 国际价格上涨是否让发展中国家生产者受益？

35 价格上涨，但成本也在提高

36 生产方所面临的制约

38 第3部分：政策应该作何应对？

39 有哪些政策问题？

40 发展中国家是如何应对的？

42 应该采取何种政策措施？

47 国际行动的必要性

54 附 件

54 表 1：若干国家应对农产品涨价的政策措施

58 表 2：农产品实际价格走势

59 表 3：农产品各月份名义价格

61 深入阅读资料

62 2006-08年粮农组织贸易及市场司出版物

关于本报告

在 2006年下半年，世界上多数大宗粮食产品的价格开始攀升。到2008年上半年，国际市场谷物的美元价格已经达到近30年来的最高点，严重威胁着全球贫困人口的粮食安全，引发了世界各国对世界性粮食危机的普遍担忧。随着油价下跌，金融危机和全球衰退导致需求萎缩，国际粮价在2008年下半年有所回落；尽管如此，粮价仍明显高于近年的价格水平，而且预计仍会保持在该水平。许多贫困消费者仍然要面对不断攀升的高粮价。此外，虽然国际粮价可能已经出现了回落，但供应和市场方面的诸多不利条件依然存在。价格回落并非粮食可获得性普及的结果。在多数发展中国家，高粮价并没有带来生产者的积极回应。因此，必须及时研究情况的发生及其原因，并探讨可吸取的教训（特别是在政策方面）。

虽然人们对“粮价飞涨”这一事件的基本情况有较好的了解，但对于一些问题仍缺乏认识，如导致粮价飞涨各种因素的相对重要性、最新的发展是否带来了市场行为的根本性变化、高粮价是否从此成为常态。各国政府和国际社会要想知道如何应对高粮价，就必须先找到这些问题的答案。此外，尽管世界各地媒体均对粮价飞涨和贫困消费者面临的困境做了大量报道，却没有充分关注给贫困农业生产者带来的影响。自多年的农产品价格低迷以来，高粮价本应该是贫困生产

者提高其收入的契机和增加其生产以造福全人类的激励因素。为什么现实显然并非如此呢？

《2009年农产品市场状况》首先考察了国际市场价格上涨的本质以及价格上涨又如何演变成个体消费者和农业生产者所面临的高粮价。农产品价格一向容易出现波动，但长期以来一直呈向下波动的趋势。然而，一些评论家和分析人士认为目前出现了一些新的因素，特别是生物燃料生产的发展，这意味着粮价将不会恢复原来的走势。虽然一些市场的基本迹象的确可以表明所谓的“廉价粮食”时代已经结束，但按现有的证据尚不能得出结论。报告对这些特点及其如何影响粮价做了详细的分析。

本报告特别关注各种不同因素——如生物燃料需求，油价居历史高位，中国、印度快速经济增长带来的粮食需求上升等——在多大程度上导致了全球性粮价的突然上涨，同时也关注诸如粮食库存量低或天气引起的供应不足等传统市场驱动因素所起的作用。报告还讨论了投机资金的流入或各国政府采取的政策措施是否加剧了事态。虽然生物燃料需求和高油价很可能是主要原因，但实际上所有因素都起到了一定作用并相互作用，从而导致了粮价的猛涨。其中的某些因素还可能持续发挥作用，因此粮价近期内不可能回落到原来的水平。

《2009年农产品市场状况》汇集了有关高粮价影响的证据。高粮

价给发展中国家贫困消费者（其中包括很多农村贫困人口）带来的粮食安全负面影响最大。很多发展中国家和最不发达国家都是粮食进口国，其全年用于粮食进口的支出自2000年以来翻了不止一番。如果这些国家同时还要进口石油（油价也处于历史高位），现有的营养不足水平又很高，那么情况就会异常危险。从好的方面看，高粮价能够使生产者投资以提高生产率和产量。然而，正如《2009年农产品市场状况》所指出的那样，高粮价是否能够变成发展中国家生产者的机遇还取决于他们的应对能力。这一点并不确定。能源、化肥等重要农资的价格也在随农产品价格的上涨而上涨，有时甚至上涨得更快，因此增产的积极性实际上又受到了打击。此外，由于技术薄弱和投入不足，发展中国家小农的增产能力受到限制。大多数发展中国家的农业生产者似乎并没有因为高粮价而表现出扩大生产的迹象。

如何帮助生产者增产是摆在发展中国家政府面前的一个政策难题。一个更加急迫的问题是如何保证消费者以支付得起的价格买到粮食。在多数情况下，为了解决高粮价引发的社会动荡问题，政府采取的政策措施都把重点放在解决短期的粮食安全问题上，具体做法主要是试图抑制价格上涨的速度，提高粮食供应量，但往往忽略了对生产者提供支持这一中长期目标。有些短期措施，主要是贸易措施，很可

能会产生负面影响。《2009年农产品市场状况》在结尾部分对各国政府可获得的备选政策方案进行了全面综述，并对各发展中国家应对高粮价的措施进行了评价。报告呼吁各国注意二者兼顾，既要采取有针对性措施应对眼前的紧急情况，也要采取长期措施满足粮食安全的长远战略需求。然而，报告也注意到一些发展中国家面临着困难，无法做出正确政策抉择并有效执行政策。它们实际上无力确保穷人获得粮食，无法支付高额的粮食进口费用，难以在短期内扭转其多年来忽视农业部门的局面。迫切需要国际上已在凝成的支持，以便提供技术和政策援助，因为“正确的”政策往往需要更多的预算资金才能得以执行。

《2009年农产品市场状况》旨在让更多人参与到对农产品市场问题及相关政策问题的讨论中来。虽然报告中的成果及结论都是依据粮农组织商品及贸易问题专家的最新技术分析结果提出的，但这并非一份专业性过强的报告。相反，其目的是客观、简明地阐述复杂的经济学问题，为决策者、商品市场观察家和所有对农产品市场发展及其对发展中国家影响等问题感兴趣的人士提供参考。

在 2008年上半年，全世界面临着30年来前所未有的高粮价和全球性粮食不安全危机。粮价与2007年相比上涨了40%，与2006年相比上涨了76%。涨价幅度之大、持续时间之长使很多发展中国家陷入困境，使本次事态与以往的粮价上涨事件有着很大区别。

粮价上涨和购买力下降引发了暴乱及社会动荡，从而对世界各地的社会及政治稳定造成威胁。对发展中国家贫困人口的影响可想而知，在某些情况中，他们要将其微薄收入的80%花在购买粮食上。粮农组织估计在2007年和2008年，粮价飞涨使长期饥饿人口新增了1.15亿人。这意味着目前世界上共有近10亿人在挨饿。当穷人买不起高质量食品时，营养不良就进一步加剧。他们摄入的食物无论从数量还是质量上都有所下降。由于长期饥饿和贫困的发生率很高，低收入粮食进口国尤为脆弱。估计这些国家在2008年用于粮食进口的支出大约为1700亿美元，比2007年高出40%。非洲遭受的打击最为严重，那里的许多国家对进口谷物（某些情况下占其膳食能量供应的80%）的依赖性很强，营养不足问题已经十分普遍。

随着金融危机和全球性衰退的到来，国际粮价已经回落到2007年的水平。然而，价格仍大大高于近年并很可能继续保持在历史较高水平。很多发展中国家的粮价仍处于历史上前所未有的高位。事实上，高粮价并未结束，其所造成的粮食

危机的深层次问题也未得到解决。粮价飞涨及粮食危机突现了全球粮食安全正面临着威胁，迫切需要加强国际粮食体系。

显然，高粮价给全球贫困消费者的粮食安全带来了负面影响。但人们可能会认为给生产者带来的是正面影响，会刺激扩大投资，增加产量。可是事实并非如此。多年以来农产品价格持续低迷已经让农民失去了投资购买生产资料的积极性，这一点人们都可以理解；但为什么30年以来最高的粮价却未能刺激其积极性呢？从原则上，高粮价是一个机遇，可以借此扭转长达几十年的农业投资下降趋势，确保世界粮食供应量在未来获得可持续增长。之所以说“从原则上”，是因为仅仅靠高粮价是不够的。增产的积极性部分受到农资价格上涨的打击，其中化肥价格的上涨速度已经大大超过农产品价格的上涨速度。要想在中长期提高粮食供应量，发展中国家的小农必须克服很多作为“生产者”面临的困难。由于缺乏农村基础设施、有限的现代化农资和灌溉、道路和仓储条件差、技术落后、对现代化农作技术掌握不够、缺乏信贷等等，结果导致生产率低下，市场参与程度低，投资不足。只有克服了这些困难，才能大幅度提高供应量；需要通过正确的政策干预来打破这种恶性循环，而正是这一恶性循环让小生产者深陷贫困的泥潭，让许多发展中国家严重依赖粮食进口，从而在价格上涨时变得非常脆弱。



粮农组织早在2007年7月就警告说危机临近，并在2007年12月启动了“应对粮价飞涨计划”（简称ISFP），初始资金由粮农组织自身资源提供，旨在通过帮助小农获得种子、化肥、饲料以及其他农具和农资来快速提高粮食产量。该计划动员捐助者、金融机构及各国政府提供支持，更大规模地为农民提供农资。受危机影响最为严重的国家，特别是撒哈拉以南非洲各国，目前需要至少17亿美元来振兴几十年来一直被忽视的农业。

粮价飞涨及由此引发的粮食危机是国际性问题，需要采取国际性行动才能解决。粮农组织于2008年6月在罗马召开了世界粮食安全高级别会议（HLC），将重点放在这些议题上，各国政府、国际组织、捐助者、非政府组织、私营部门及民间社团会聚一堂，讨论应对措施。参加会议的有181个国家的代表，其中包括43位国家元首或政府首脑及100多位部长。会议一致通过了一份宣言，明确提出要增加发展中国家的粮食产量，促进农业投资。

此外，包括世界粮食安全高级别会议、2008年7月在日本举行的八国集团峰会及去年11月召开的粮农组织大会特别会议在内的若干论坛都提出，迫切需要加强世界粮食安全的治理。需要建立更加完善的体系，预防国际性粮食危机，帮助在国家、区域和国际层面制定和执行必要的政策。另外，还需要制定规则与机制，以确保自由、公正的农

产品贸易，使发达国家和发展中国家的农民都能获得与第二产业和第三产业就业人员可媲美的不错收入。

已掌握了如何在2050年以前消除世界饥饿、使世界粮食产量翻一番以养活90亿人口的技术知识。现在已经到了将表态变成行动的时候了。我们迫切需要就快速彻底消除贫困达成国际共识，并制定出一份行动计划。

粮农组织在“战胜饥饿计划”中采用的双轨方法在此依然适用，即让最易受害的人群获得粮食，同时帮助小生产者提高产量及收入。需要让贫穷的消费者买得起粮食，防止营养不良发生率上升。有些国家已经建立了安全网机制，其他国家也需要建立并在此方面可能需要得到国际援助。高粮价方面的经验使人们普遍意识到，要想在世界上解决粮食不安全问题，结构性解决方案就是提高发展中国家的粮食产量和生产率，特别是在低收入缺粮国。要大幅度、持续地提高投资力度，以提高粮食生产率和产量。需要通过广泛而合适的政策解决生产者面临的困难；机构制度要为生产者应对提供有利的环境。没有这些措施，就不可能吸引到对农业的投资。

除了通过“应对粮价飞涨计划”提供直接支持外，粮农组织还努力帮助各国制定和执行合适的政策。在所有这些活动实施之前，粮农组织要先对粮价的变化及其对消费者和生产者的影响进行全面、及时的经济分析，并提出可替代的政

策应对措施。本期《农产品市场状况》对很多这方面的工作做了介绍。报告根据粮农组织该领域专家针对粮价飞涨及其后果的研究成果作了全面阐述，其分析了粮价上涨的原因，并指出发展中国家和国际社会应采取哪些措施将高粮价变成机遇，使发展中国家农民能按合理的价格向全世界供应粮食。



粮农组织总干事
雅克·迪乌夫

第1部分

世界粮食价格到底出了什么问题？
原因是什么？



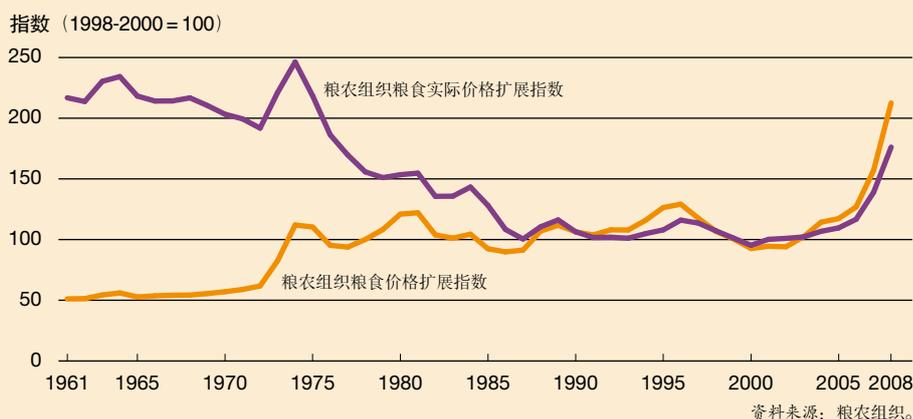
2007-08年飞涨的世界粮价

在 2006年开始的国际粮价上涨已升级成为全球性的粮价飞涨，不断加剧的粮食不安全引发了暴力示威，甚至引起了人们对国际安全的忧虑。非洲也许受到的冲击最大，但问题是全球性的。关于高粮价对许多发展中国家贫穷人口影响的报告引发了各方呼吁，要求采取国际行动，扭转持续恶化的贫困和营养不良问题。粮食援助机构诸如世界粮食计划署（WFP）面临难以继的高昂援粮采购成本，迫切希望得到额外资金。

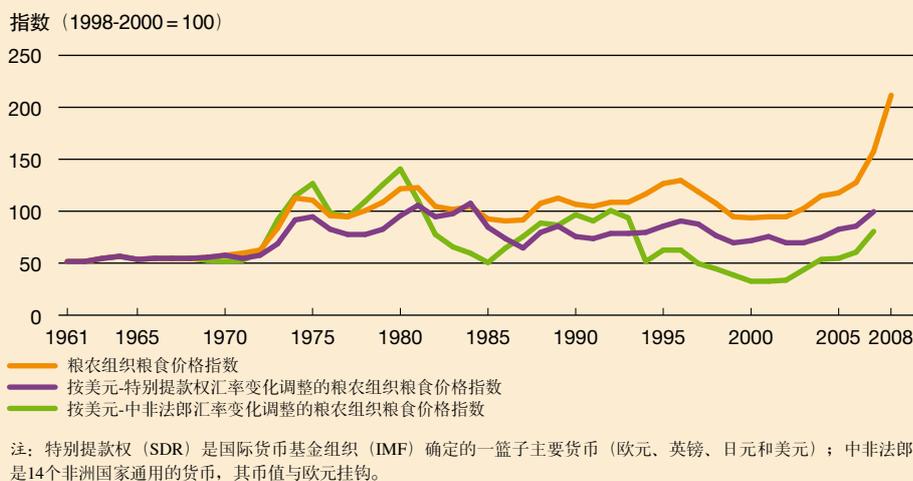
粮农组织粮食价格指数¹在2006和2007年分别上升了7%和27%，并在2008年上半年持续上涨并加速。此后，价格开始稳步下降，但仍处于长期趋势线之上。2008年，粮农组织粮食价格指数比2007和2006年分别高出24%和57%。

即使按粮食的实际价格（用世界银行制造业单位价值指数[MUV]扣除通胀）来看，其涨幅也很明显。粮食实际价格一直处于稳步下降的长期趋势，期间出现了一些短暂的价格大幅上涨现象。20世纪80年代后期以来，价格呈平稳态势；2000年价格开始恢复性上涨；2006年，价格猛升——2000-05年间，价格年均涨幅为1.3%，但2006年以来，年均涨幅已猛升至15%。

粮农组织粮食价格指数的演化



按汇率变化调整的粮农组织粮食价格指数



汇率在中间起了什么作用？

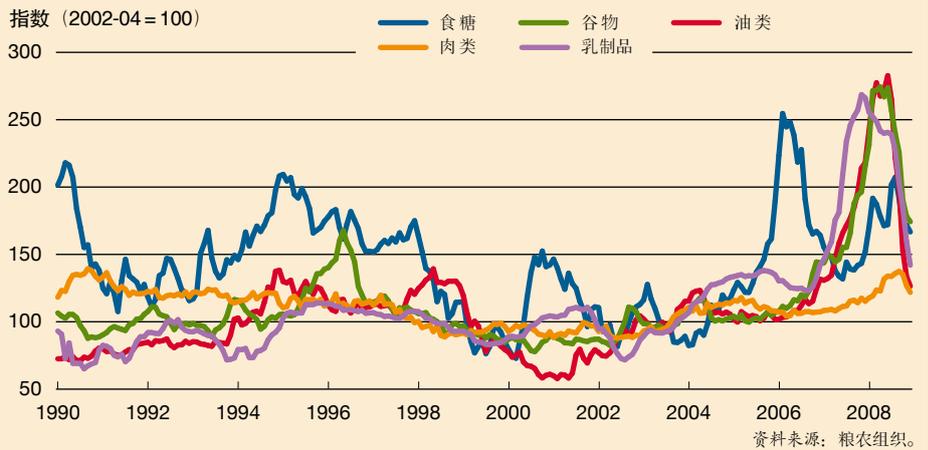
粮价上涨的原因可部分归咎于美元贬值，因为国际价格倾向于以美元计价。如以其他货币计算，粮价的涨幅并没有这么剧烈，仍处于历史波动范围内，但无论如何涨幅还是较大的。

在评估农产品价格涨幅时，货币与商品价格之间的关系是一个很复杂的因素，还会影响对不同国家所受影响的评价。国际商品价格上涨对不同国家的国内消费者和生产者价格上涨的影响程度取决于这些国家的货币兑美元的汇率以及其它各种因素，诸如进口关税、基础设

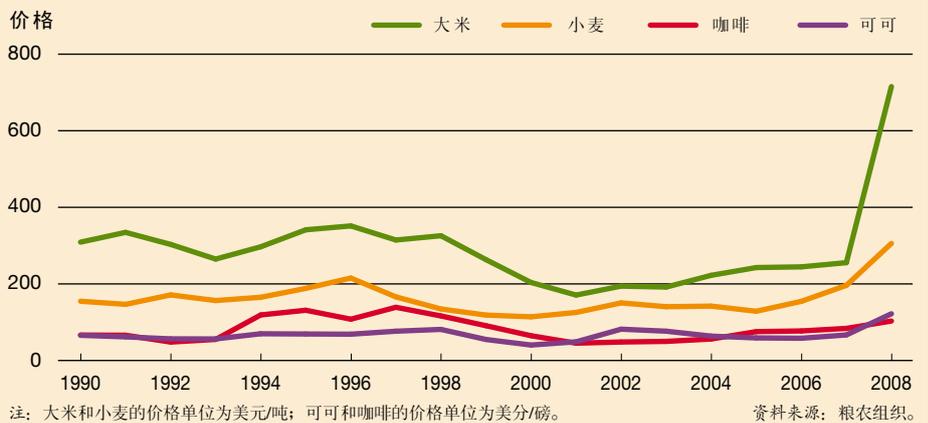
¹ 粮农组织粮食价格指数是对55种粮食商品以美元计价的国际报价的贸易加权拉斯拜尔指数（参见www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex）。



粮农组织基本食品组价格月份指数的演化



热带出口作物价格的演化



施和市场结构等影响价格传导的因素。由于大多数商品是以美元计价的，对那些本国货币比美元坚挺的国家而言，美元贬值使其产品成本下降，多少对粮价的上涨起到了缓冲作用。然而，对那些本国货币与美元挂钩或弱于美元的国家，美元的贬值则增加了粮食的采购成本。而30多个发展中国家的货币都是与美元挂钩的。

品之间的价格涨幅差别很大。特别是，基本食品如谷物、油料及奶制品的国际市场价格涨幅远远高于咖啡、可可等热带产品和棉花、橡胶等原材料的价格。因此，那些依赖后者出口的发展中国家发现，其出口收入增速低于进口粮食成本的上涨速度。由于许多发展中国家是净粮食进口国，这就带来了严重的国际收支平衡问题。

是否所有农产品价格都以同样的趋势上涨？

尽管几乎所有农产品价格至少以名义价格均有所上涨，但不同产

2007-08年间的粮价上涨有何特殊之处？

此次粮价快速上涨与1995至2002年间商品价格长期下跌形成了

鲜明对照，而该下跌趋势甚至曾引发恢复国际商品协定的呼吁。一些分析人士把粮价上涨看作是农产品实际价格长期下跌趋势结束的信号，《经济学家》杂志（2007）宣告了“廉价粮食时代的终结”。而另一些人则把这看成是潜在的世界粮食危机的开始。这里人们不禁要问一个有趣的问题，此次粮价飙升与以往价格大幅上涨是否有本质区别，以及实际价格的长期下降趋势是否已告一段落，显示农产品市场行为已发生根本性变化。高价现象与低价现象一样，在农产品市场并不罕见，但高价往往比低价持续的时间要短暂些。但现阶段涨价现象与以往不同的是国际价格上涨波及的不仅仅是少数产品，而是几乎所有的粮食和饲料产品，而且价格在短期暴涨后仍将保持在高位。

伴随价格暴涨的是比过去更加剧烈的价格波动²，特别是在谷物和油料部门，显示出市场更大的不确定性。在2008年的前四个月中，小麦和稻米价格波幅接近历史最高位（2008年小麦价格波幅是前一年的两倍，而稻米更达到了五倍）。价格波动不仅局限于谷物，植物油、畜产品和食糖的价格波动均大大超过前几年。波动性大意味着市场的不确定性，增加了买卖双方决策的难度。市场不确定性的上升限制了

² 波动幅度是用标准价格偏差来衡量某种商品价格在一段时期内的变动幅度。短时间内大幅度的价格波动称为“高波幅”。

20世纪70年代的世界粮食危机

在发生20世纪70年代粮食危机前的20年中，发展中国家的谷物产量增长了80%。“绿色革命”极大地提高了生产力，扩大了粮食种植面积。然而，1972年的恶劣天气重创了全球农作物生产，世界粮食产量20年来首次出现下降，在世界需要增加2400万吨粮食来满足人口快速增长带来的粮食需求时，世界粮食减产了3300万吨。次年，一个新的供应波动对农产品的价格起了推波助澜的作用，那就是油价翻了两番。这给很大程度上需要依赖杀虫剂、除草剂和氮肥获得成功的绿色革命带来了真正的威胁，因为这些都是从石油中提炼出来的。在支付了石油进口账单之后，许多发展中国家已没有多余的钱来购买高产、集约农业所需的化肥和养料。1974年，全世界都在焦急地等待富国传来丰收的喜

讯，以此来补充库存、减缓不断升级的价格危机。然而，加拿大、前苏联、美国 and 大部分亚洲国家却因为恶劣天气而导致收成不好。到了年末，世界谷物储备降至22年来的新低，库存量仅相当于26天的供应量，而在1961年，这个数字是95天。更糟糕的是，美国政府禁止1000万吨谷物的出口（大部分是出口到前苏联的），因为担心如此大宗的出口会加剧国内粮价上涨。粮价在1974年达到顶点后，大部分食品的价格一直保持在高位，直至80年代早期。虽然找不到因70年代粮食危机而导致直接死亡人口的官方估计数字，但通过对危机期间人口死亡率偏差的计算，非官方的估计数字约为500万人（油桶网，2009）。

资料来源：粮农组织；《时代周刊》，1974。

生产者对信贷市场准入的机遇，往往导致他们以放弃创新和创业为代价，采用低风险的生产技术。此外，某种商品的价格变动越大、趋势越难预测，投机者通过投机于商品远期价格而获利的机会就越大。因此，反复波动的市场会吸引大量的投机行为，使现货市场价格进入价格动荡的恶性循环。从国家层面看，许多发展中国家仍高度依赖于初级产品的进口或出口。虽然粮价上涨会对出口国的经济带来短暂的好处，但也使它们进口粮食和农资的成本上升。与此同时，价格的巨大波动会影响这些国家实际汇率的

稳定，给其经济带来巨大的压力，妨碍其减贫工作。

如何比较2007-08年的高粮价与以往的粮食危机？

从以往粮价走势中可发现，近期的粮价上涨与以往不同。由图（见第9页）可见，有一处价格升幅波动特别剧烈，那就是20世纪70年代出现的所谓“世界粮食危机”。本次高粮价与那次危机有一些相似之处：在发展中国家人口快速增长导致粮食需求不断增长的背景下，天气原因和原油价格的猛涨导致粮食



农产品价格大幅上涨

价格大幅上涨是指明显高于趋势值的价格急剧上涨。实际上，如果某年份的价格变化率与前五年的价格相比超过两个标准差，就可认定为价格大幅上涨。按这个定义，我们就可以（按照粮农组织粮食价格指数）找出1961至2008年间基本粮食商品价格出现大幅上涨的年份。将每年的价格变化率和两个标准差作比较，计算如下：

$$\sigma_t = \sqrt{\frac{\sum_{i=6}^{t-2} (x_i - \bar{x})^2}{5}}$$

有四个时期可以认定出现了价格大幅上涨，即1972-74年，1988年，1995年和现在。涨价现象持续几年的情况只出现在首尾两个时期：1972、1973和1974年持续了三年，2007和2008年持续了两年。但同样的方法用于计算实际价格时，只有四个年度经历了粮价的大幅变动，即：1973年、1974年、2007年和2008年。

生产萎缩。与20世纪70年代的危机一样，限制粮食出口被再次用作控制国内通胀的手段。然而，两者之间一个很大的差别是：70年代的危机是由粮食供应波动引发，而导致2007-08年事件的关键因素是需求因素（特别是生物燃料需求），且可能带来更长期的影响。

在20世纪70年代危机的高峰期，每吨稻米和小麦的国际报价分别涨到542美元和180美元。由于2008年初的价格远远超过70年代的水平，这很容易让人得出一个结论，认为世界正面临着和70年代类似的危机。但是，美元现在的购买力与70年代相比已有了根本性的不同。

按实际价格看，便会呈现一个截然不同的画面。例如，按2000年的价格和汇率计算，1974年每吨稻米的实际价格是2008年前四个月平均价格的四倍多。

“廉价粮食时代”的终结？

粮价飞涨带来的冲击可部分归因于全球的消费者已经习惯了所谓的“廉价粮食”。2006年前，全球食品的实际价格在30年里几乎下降了一半，许多食品的实际价格以年均2-3%的速度下跌。科技进步极大地降低了粮食的生产成本，加上经济合作与发展组织（经合发组织）成员国普遍的财政补贴，导致其他国家高效、低成本的粮食生产变得无利可图，这使得一些国家作为世界粮食供应国的地位得以巩固。这种供应驱动的农业模式，使几十年来实际粮食价格呈螺旋下降的态势。此外，市场和政策环境变化也都起了关键的作用，导致库存水平下降，使人们更加计划性地靠进口来满足粮食需求。在以上各因素的作用下，主要粮食出口国在国际市场供应中起着举足轻重的作用。因此，当这些国家出现减产，特别是连续几年出现这种情况，全球粮食供应就开始紧张，最终导致高粮价和粮价大幅度波动的市场紧张状况就不足为奇了。近期的粮价飞涨就是上述现象的典型结果。在此背景下，全球收入和人口增加以及生物燃料生产规模扩大带来的不断增长的农产品需求，使粮食出口大国没有机会补充库存。

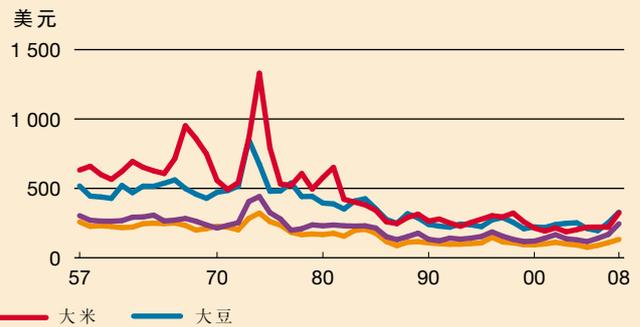
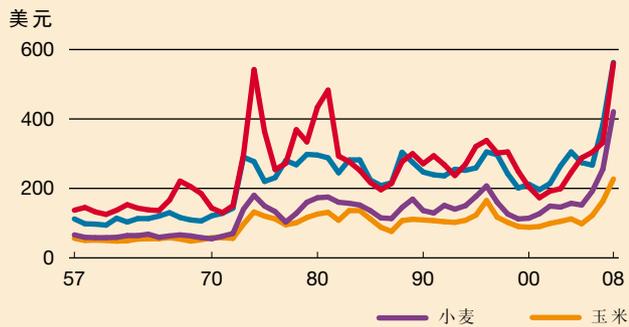
一些产品价格的极端剧烈波动是触发人们对大规模危机恐慌的另一原因。在价格上升和持续波动的时期，要区分市场不稳定与本质性

按美元名义和实际值计的粮食年度价格，1957-2008年

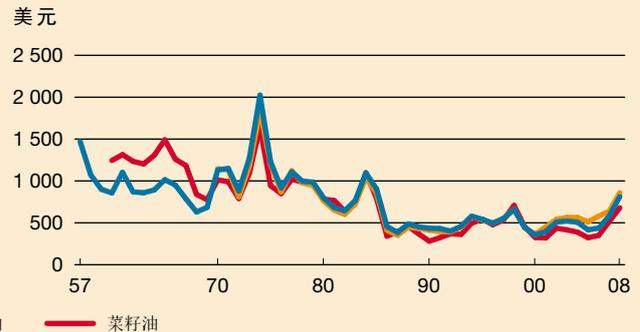
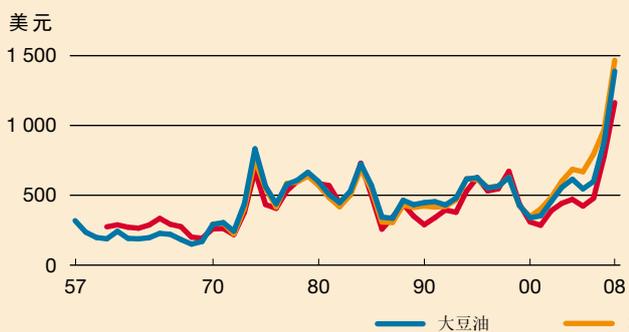
大宗商品

名义价格

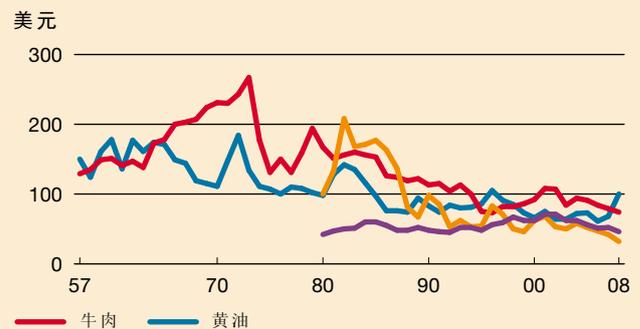
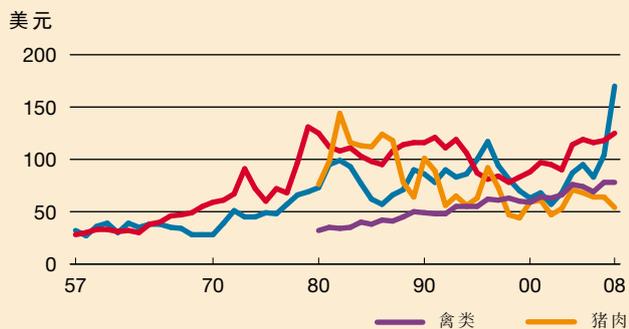
实际价格



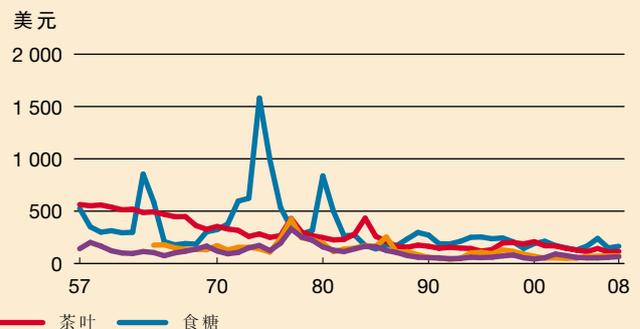
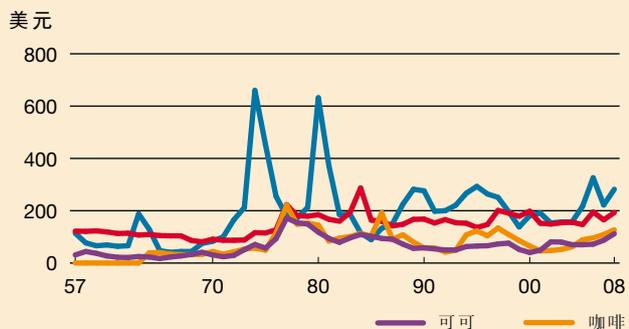
植物油



畜产品



食糖和饮料



注：实际价格指根据美国生产者价格指数的变化调整的名义价格（2000=100）。

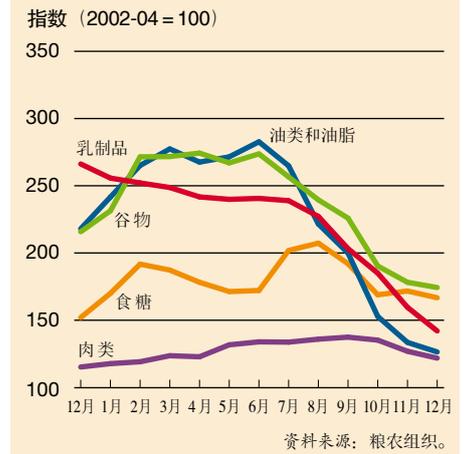
资料来源：可可（国际可可组织）；咖啡（国际咖啡组织）；棉花（英国利物浦棉花指数A，长度1-3/32英寸）；玉米（美湾2号黄玉米）；大米（泰国100%B级二等白米，曼谷离岸价）；大豆（美湾1号黄大豆）；食糖（国际食糖协定）；茶叶（整茶，蒙巴萨拍卖价）；小麦（美湾2号软红冬麦）；牛肉（阿根廷冻分割牛肉，出口单位价值）；黄油（大洋洲，指示性出口价，离岸价）；猪肉（美国冻猪肉，出口单位价值）；禽肉（美国分割肉鸡，出口单位价值）；菜籽油（荷兰，离岸价，工厂交货）；大豆油（离岸价，工厂交货）。



粮农组织粮食价格指数



2007-2008年食品价格指数



高粮价是很困难的。因此，搞不懂国际粮食市场正在发生什么，就再次增加了人们对粮食危机即将来临的恐慌。

近期的高粮价是粮食实际价格下跌趋势的逆转，还是世界正在经历又一次价格上涨，而且涨幅还很大？过度动荡的市场波动未必导致根本性和永久性的价格转折。当它真的引起价格逆转时，经济学家通常称之为“结构性突变”。计量经济学方法可用于查找农产品价格的结构性突变。用这些方法衡量后发现，甚至连20世纪70年代危机期间许多食品的价格高峰都没有显现出结构性突变的特征。在危机的最高点过去之后，价格又延续了先前的趋势。

从至今已出现的迹象看，难以就本次粮价上涨得出一个确切的结论；计量经济学研究至今未能探测到结构性突变。因此，要回答近期的高粮价是否与以往的涨幅明显但持续短暂、随后持续下跌的商品价格行为是一致的，或以往的价格行为模式已告一段落等问题，还必须探究表面原因背后的本质。导致本次价格上涨的因素有多种：粮食减

产、低库存、油价、生物燃料需求、新兴国家的收入增长、美元贬值和投机活动等。虽然无法量化单个因素对粮价上涨所起的作用，但有些因素可能会对平均粮价持续产生影响。目前的形势有一些特点，主要是谷物库存处于历史低谷且对生物燃料的有着强劲需求，这就表明，尽管粮价已从2008年初的高位回落，但近期的高粮价可能还将持续几年。

先升后跌 — 当前粮价

大部分农产品价格已从2008年上半年的顶峰显著回落。世界粮食价格下跌了50%，其它基本食品价格也随即下降。然而，这些价格仍维持在历史高位，也高于其2007年的水平。在许多国家，特别在非洲，粮价仍远远高于2007年的水平。在某些情况中，2008年上半年出现的国际粮价高峰仍在国家市场中持续。

粮价为何如此大幅上涨？

分析人士和评论家对粮价上涨给出了不同的解释。最常见的说法是用来作为生物燃料生产原料的某些农产品的需求在增长，特别是用来生产乙醇的玉米。历史最高位的油价和环保问题使人们对替代性能源产生了兴趣，美国和欧盟

(EU) 的政策措施均鼓励扩大生物燃料生产。高油价也对农产品的生产成本和价格产生了直接影响。另一种说法是，中国和印度等一些新兴经济体的快速经济增长使其对粮食、尤其是畜产品的需求增加，这反过来又增加了饲料对谷物和油料

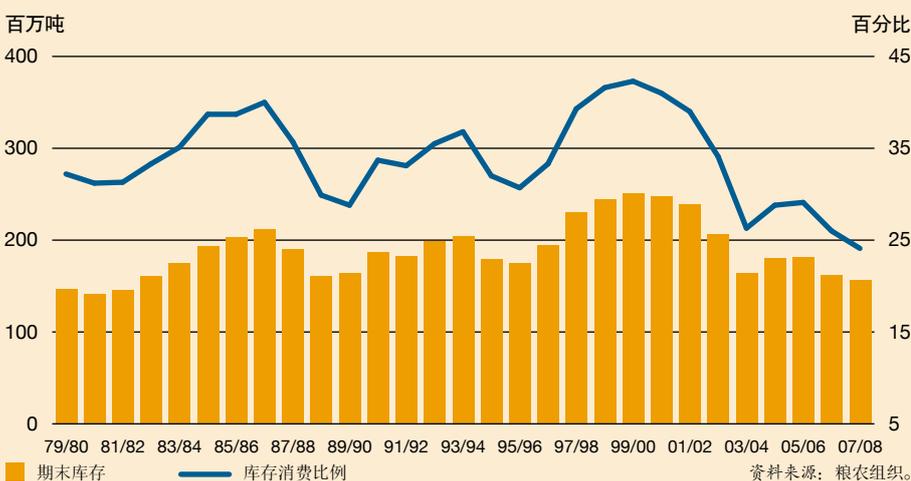
的需求。以上这些说法都注重于国际农产品市场的“新”驱动力，认为农产品的价格行为可能已经有了根本性改变，高粮价还将持续。而“传统”的说法（见第16页插图）也很有道理，认为粮食出口大国因干旱导致供应量减少，而且谷物的库存量为30年来最低。还有一些人提出了其它一些复杂因素，认为它们至少部分上导致了粮价上涨。这些因素包括全球金融危机使得债券和股票市场萎靡不振，投机资金因而流入农产品期货市场。一旦国际粮价开始大幅度上涨，市场和政策为此而做出的反应又将带来通货膨胀的压力，例如，囤积粮食来应对价格进一步上涨和限制出口等。

实际上，所有这些因素都会导致粮食价格上涨，关键的问题是这些因素都组合在了一起。它们是粮价上涨的直接导火索，不过是在发展中国家农业面临产量增长缓慢、投资不足、农业发展援助份额不断下降、研究和资金日趋减少等长期问题的大环境下出现的，这不但使粮食不安全问题不断恶化，而且也使发展中国家越来越难于应对。

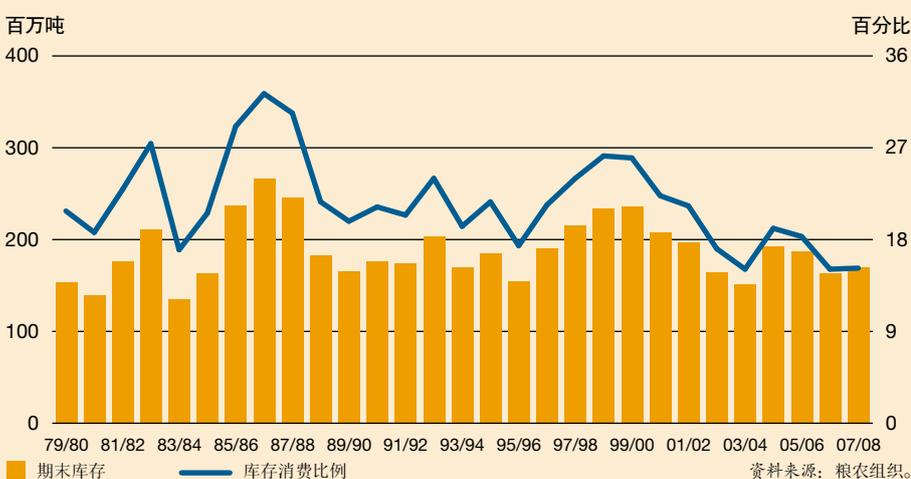
减产及低库存

传统上，人们在解释粮价波动时往往强调外部因素对农业产量的影响，特别是天气影响。本次价格上涨的关键导火线就是始于2005年并持续到2006年的粮食出口大国谷

小麦期末库存与库存消费比例的演化



粗粮期末库存与库存消费比例的演化



农产品价格是如何确定的？

农产品价格是由市场供求关系以及与天气等因素有关的外部力量共同决定的。尽管做了大量的研究，人们对粮价趋势和变动的看法仍存在分歧，何况要想区分价格正常波动和走势拐点是很难的，往往要等到事后才能做到。

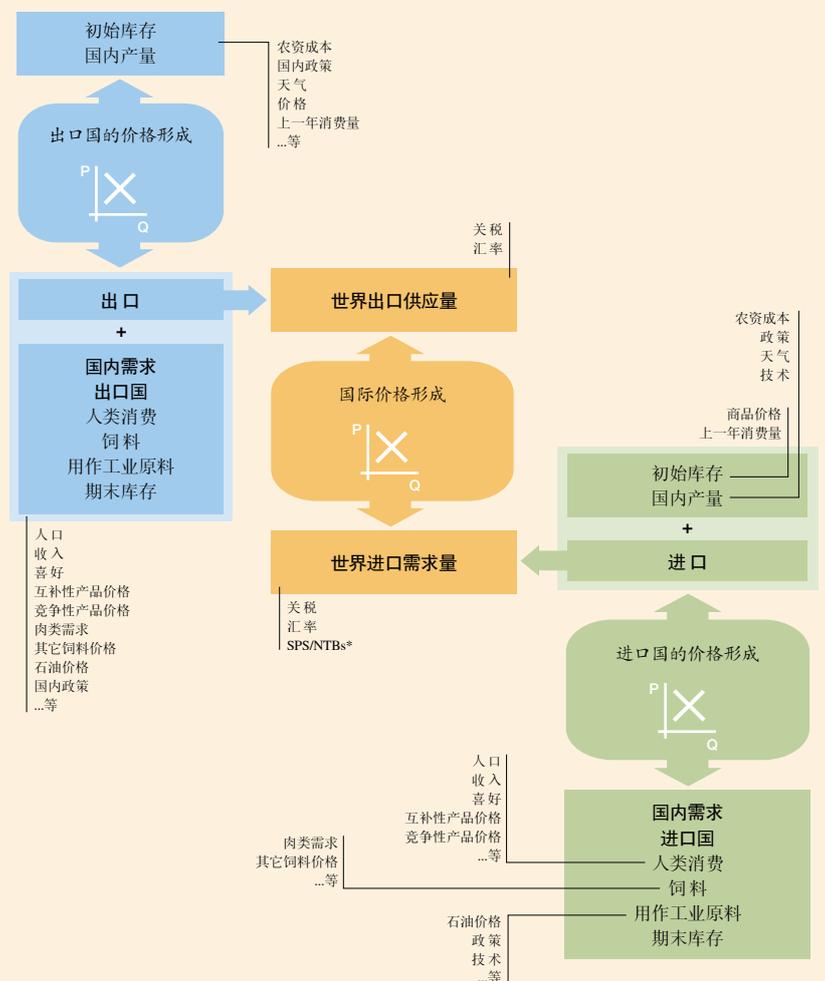
重要的是要弄清哪些因素影响粮食的供求，继而决定着粮价趋势，而哪些因素带来了趋势范围内的上下变动。粮食需求的长期变化主要是人口和收入增长的结果，但同时也受相对价格变化和饮食结构变化的影响。对作为工业原料的农产品如橡胶的需求通常与经济增长有着更多的联系。促使长期供应量增长的因素主要是科技进步，因为其降低了成本。过去，科技进步使得成本降低和供应增长的速度超过了人口和收入增加所带来的需求增长，从而导致农产品价格长期的相对下降。而近来的情况有所不同，随着新兴经济体收入增长和对生物燃料需求的增长超过供应增长的速度，因此价格出现了上涨。供应量的增长在短期内可能因重要农资的成本和可供性以及其它生产方问题而受到抑制，而从长远来看，其还受到土地和水资源、劳动力和气候变化等因素的制约。价格波动源于供求波动。在短期内，农产品供求是无弹性的，对价格的变化也不敏感。因此，供求变化会造成价格大幅度波动。供应量波动也许最为重要，因为农业生产对天气的依赖性很大；当然，需求量波动也很重要，尤其对某些原材料而言。供求波动带来的价格波动可通过减少或增加库存得到缓解。因此，库存与需求之间的比例是决定商品价格的重要因素。如库存减少或需求增

加，或两者同时发生，使库存需求之间的比例降低，价格就有上扬的压力。农产品的市场和价格不会因为供求波动而立即作出调整。由恶劣天气等原因导致的供应量波动的影响往往不如需求波动的影响来得持久。

不同商品的价格可以因消费或生产的替代或互补发生互动，导致一种商品与另一种商品之间发生价

格“交叉”变化。例如，玉米价格上升会使生产者种植更多的玉米而弃种其它农作物，导致这些作物的供应量减少、价格上涨；对畜产品需求的增长会导致饲料的需求增加，令谷物和油料的价格上涨。

影响农产品价格的因素



*SPS/NTBs: 实施卫生与植物检疫措施协定/非关税壁垒。

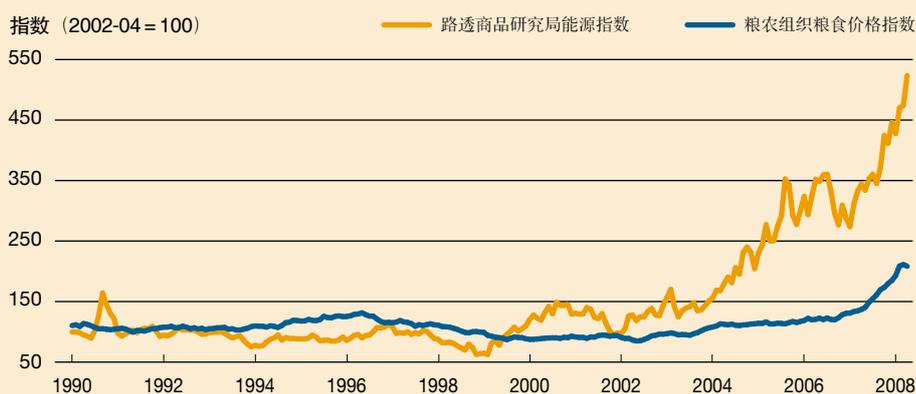
资料来源：粮农组织。

物减产现象。这两年谷物的减幅分别达到4%和7%。然而，在高价格的推动下，谷物产量在2007年出现了大幅度增长，特别是美国的玉米产量。2007年谷物供应量快速增加是有代价的，其侵占了原本用于油料生产的资源，特别是大豆生产，导致油料产量下降。

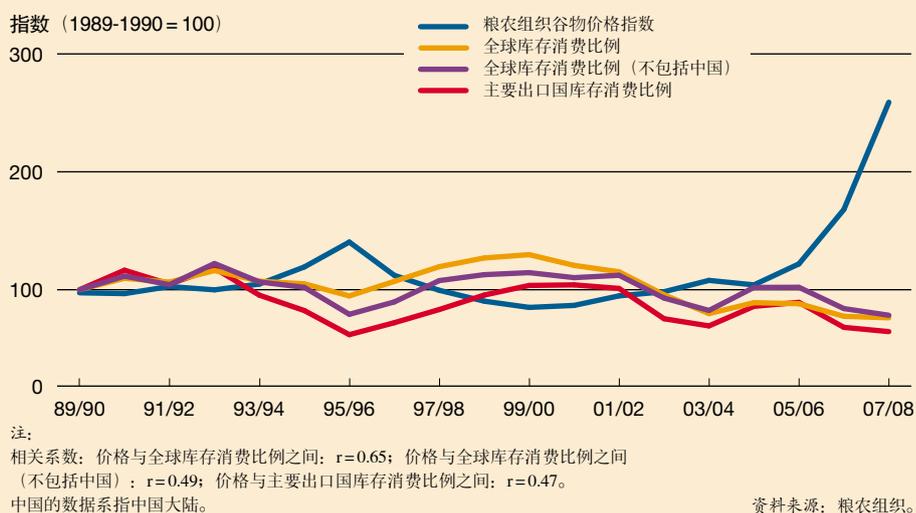
库存在平衡市场和缓解价格波动方面起着关键作用。如果库存量与消费量之间的比例过低，市场应对供求突发事件的能力就会减弱；供应量下降或需求量上升均会导致价格上涨。这个比例自2006年起一直呈急速下降趋势，并于2008年降至历史最低水平。

库存水平，主要是谷物的库存，自20世纪90年代中期以来一直呈下降趋势。实际上，1995年出现上一次涨价事件以后，全球库存水平平均每年下跌3.4%。《乌拉圭回合协定》签署后，政策环境出现了一些变化，成为导致主要出口国库存量下降的关键原因，这些因素包括：公共机构储备量的大小；储存易变质产品所需的高成本；其他成本较低的风险管理手段的出现；更多国家具备了出口能力；信息和交通技术的进步等。在这种情况下，如果出口大国连续几年出现减产，国际市场的供应就会趋紧；一旦出现意外事件，价格波动性和波动幅度就会加大。的确，销售季节开始时的库存水平（以库存量占即将到来销售季的预计消费量的百分比表示）与该季节形成的谷物价格之间明显成反比。这就意味着，销售季开始时全球市场供应偏紧往往会对价格带来上涨压力。这也是2006年国际谷物价格出现大幅上涨的主要原因之一。持续的低库存量是较高价格预计会持续一段时间的一个理

能源和粮食价格指数



谷物库存比例与价格之间的关系



由。到2008年销售季结束时，世界谷物库存量只在销售季初的低水平基础上提高了1.5%，达到了25年来的最低点。在2007/08年度，世界谷物的库存消费比例为19.6%，大大低于24%的五年平均值，甚至比2006/07年度的20%还要低。受谷物市场形势发展的影响，特别是受小麦和粗粮市场的影响，油类/油脂和豆粕/豆饼的库存情况在2007年中期开始恶化；到2007/08年度销售季结束时，油类/油脂的库存消费比例已经从13%降至11%，而豆粕/豆饼则从17%降至11%。

从美湾各港口至若干国家的粮食海运运费





世界谷物类粮食及饲料消费量



资料来源：粮农组织。

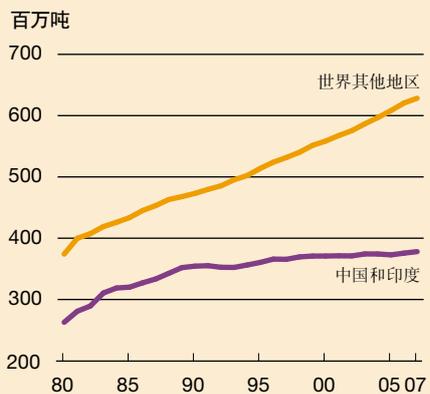
中国和印度以及世界其他地区的谷物消费量



注：中国的数据系指中国大陆。消费量为粮食、饲料、种子、工业原料及损耗等的总和。

资料来源：粮农组织。

中国和印度以及世界其他地区谷物作为粮食消费情况



注：中国的数据系指中国大陆。

资料来源：粮农组织。

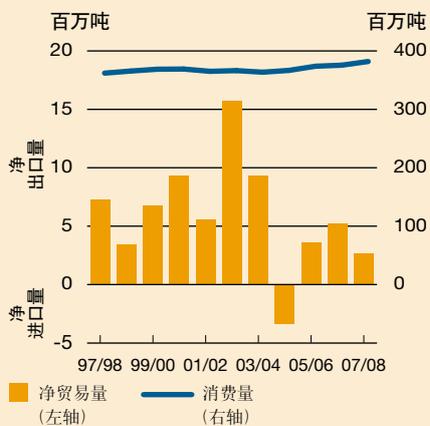
中国和印度的谷物净进口量



注：中国的数据系指中国大陆。

资料来源：粮农组织。

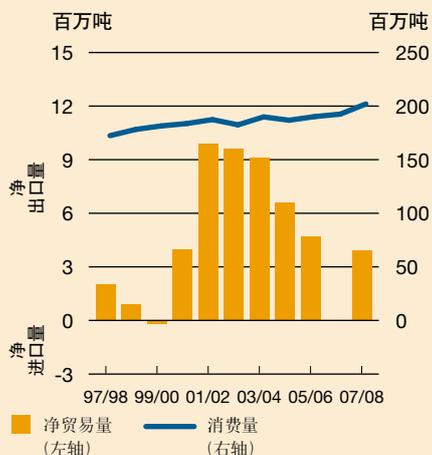
中国的谷物消费量及净贸易量



注：中国的数据系指中国大陆。

资料来源：粮农组织。

印度的谷物消费量及净贸易量



资料来源：粮农组织。

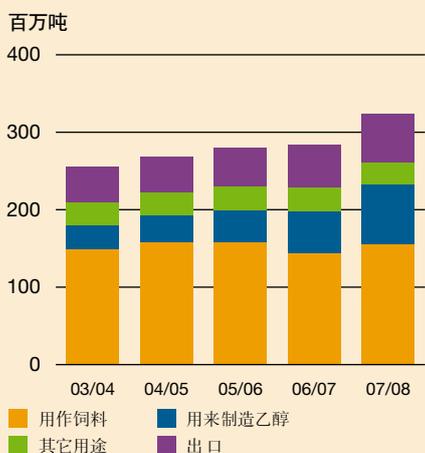
正确看待粮食和饲料

— 中国和印度

要想满足不断增长的世界人口的消费需求，就必须提高粮食产量。收入增长通常也会引起膳食结构的变化，从而推动对高价值食品（如畜产品）的需求，而对淀粉类主食（如小麦）的需求则会下降。由于这些变化是逐步出现的，不应将其视作价格突然上涨的根本原因，如最近的涨价就不能归咎于此。因此，虽然很多人都认为，引发本次粮价飞涨的一个原因是中国和印度这两个人口大国由于人口和收入的快速增长而导致需求上升，但这一看法尚有待于重新考量。

最近，国际粮食政策研究所进行了一项研究，重点探究中国和印度的需求增长对世界粮食市场和粮食价格所起的重要作用（IFPRI，2008）。

美国的玉米消费量及出口量



资料来源：粮农组织。

研究指出，一些发展中国家快速的经济发展提升了中产阶级消费者的购买力，从而拉动了对肉类、奶类等畜产品的需求，最终也拉动了对饲料粮的需求。

新兴经济体，特别是中国和印度，的确在全球农产品供应和需求中起着重要作用。然而，2007年和2008年的高价格似乎并非源自这些新兴市场。中国和印度的谷物消费量增速实际要比其它国家要慢。

中国和印度的谷物进口量自20世纪80年代以来一直以年均约4%的速度下降，在过去三年中已经从80年代初的每年约1400万吨下降为每年约600万吨。

这就意味着，这两个国家的谷物饲料需求增长主要是靠国内生产解决的，至少直到近期是如此。另外，虽然中国已经成为油料、植物油和畜产品进口大国，但自20世纪90年代中期以来的多数年份中，其总体农产品贸易基本上保持着顺差。印度的长期贸易地位也证明，认为它是导致国际市场粮价上涨的因素之一是错误的。印度一直是粮食出口大国。在1995至2007年间的多数年份中，印度的小麦、稻米和肉类出口量均超过进口量。即便是提到印度相对较大的植物油进口量时，也要考虑到它同时还出口了大量的豆饼。实际上，没有证据证明中国或印度有突然增加油料、豆粕和油类进口的现象，所以无法将这些商品的价格上涨归咎于它们。这些商品的价格是从2007年中期开始

上涨的，距粮食（特别是玉米）的大幅涨价已有一年的时间。中国和印度并不是造成油类产品突然大幅涨价的原因，但这并没有削弱这两个国家过去和将来在粮食市场中所起的重要作用，也没有削弱消费方式的总体变化过去和将来在粮食市场发展中所起的作用。

生物燃料的情况又如何？

将某些农产品用作生物燃料的原材料意味着用于粮食作物生产的资源出现了减少。生物燃料生产会减少市场上粮食产品的供应量，因为油和原材料价格对生物燃料生产更为有利，用粮食、食糖、油和其他基本食品作为燃料生产原料的“有效”需求可能会超过用它们作为食品的需求。这种新的需求已经在很大程度上影响了价格。在所有大宗粮食和饲料产品中，对玉米（用作乙醇生产的原料）和油菜籽（用作生物柴油生产的原料）需求的增长对价格造成的影响最大。例如，2007年世界玉米总消费量增加了近4000万吨，其中仅乙醇厂家就吸收了近3000万吨。需求增长大多数出现在美国，它既是最大的玉米生产国，也是最大的玉米出口国。在美国，用来生产乙醇的玉米约占国内玉米消费量的30%。这使得国际市场的玉米价格从2007年初开始出现大幅上涨。价格如此剧烈的反应还与生物燃料新需求的快速发展（主要在2-3年里）和该项生产主要集中在美国



(90%以上)这一玉米出口大国有关。在全球范围内，2007年世界玉米总消费量中约有12%被用来生产乙醇，60%被用来作为动物饲料。在欧盟，估计2007年成员国菜籽油产量中约有60%被用来生产生物柴油，约占当年世界总产量的25%，占全球菜籽油总贸易量的70%。

问题不仅仅局限于每种作物中有多少被用于生物燃料生产，而不是用作食品 and 饲料；其还关系到有多少原本种植其他作物的土地被挪用，去生产生物燃料所需的原材料。2006年中期以来玉米价格的持续走高已促使美国农民在2007年扩大了玉米生产。玉米种植面积增长了近18%。而扩大玉米生产的代价就是减少大豆和小麦面积。由于玉米生产的扩大加上有利的天气条件，2007年美国玉米获得大丰收，不仅满足了美国包括不断扩大的乙醇生产在内的国内需求，还可供出口。然而，玉米丰收这一表面现象掩盖了另一个重要情况，那就是小麦和大豆的种植面积在减少，产量也在减少。这就是价格大幅上涨的一个原因。当然，如果澳大利亚没有遭受干旱的影响，欧盟和乌克兰没有受恶劣天气的影响，那么就有理由相信粮价也不会如此大幅地上涨。

这种连锁反应在2008年似乎又再次重演，但这一次的情况正好相反。由于大豆的相对价格较高，美国的农民减少了玉米面积，转种大豆。坚挺的大豆价格促使美国2008/09年度销售季的大豆种植面积出现大幅上升。这一趋势也可以从期货市场中大豆和玉米的价格比中得到证实。从历史上看，每次该比例接近2，就表明玉米比大豆种得多，结果就是农民从种植大豆转向种植玉米。当该比例在2006/07年度出现下降时，农民就大幅度增加了玉米的种植面积。但当该

比例在2007/08年度销售季中大大高于2时，农民却扩大了大豆的种植。大豆种植面积的扩大对于大豆市场来说是个好事，但玉米市场却因此变得非常不稳定。鉴于美国出台了新的《能源法案》，乙醇工业对玉米的需求预计会持续增长。如果玉米产量在2009年出现下降，那么美国要想满足所有国内需求（包括粮食、饲料、燃料和出口），而同时又不大幅度减少自己2009/10年度销售季的玉米库存就变得很困难。将密切关注市场上出现的任何迹象，防备这种情况变成事实。在目前市场偏紧的时期内，玉米的价格会坚挺，很可能还会影响到其他大宗粮食和饲料作物。

除了巴西利用甘蔗制造乙醇外，生物燃料生产目前在没有补贴或其它政策支持的情况下都没有经济效益。巴西用甘蔗生产的乙醇每升生产成本是最低的，这也是唯一一直保持比同类化石燃料低价的生物燃料。接下来生产成本较低的就是巴西用大豆生产的生物柴油和美国用玉米生产的乙醇，但这两种燃料的成本还是超出化石燃料的市场价。欧洲生物柴油的生产成本比巴西的乙醇要高出一倍多，这说明原材料和加工成本较高。根据全球补贴动议，美国2006年为生物燃料产业提供了58亿美元的补贴，欧盟的补贴则为47亿美元。这些政策性干预鼓励人们争先恐后地去生产液态生物燃料，由此增加对某些农产品原材料的需求。此类补贴的一个出发点是生物燃料比化石燃料更环保，但目前人们开始质疑这一说法，因为有新的证据证明，某些生物燃料的温室气体减排效果并不像当初想象的那么好。然而，由于生物燃料的补贴依然存在，因此它所带来的对农产品的扩大需求将会继

续抬高农产品价格，继而也影响到其他农产品的市场价格。

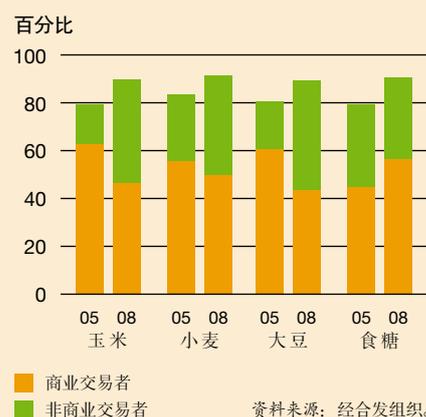
油价的作用举足轻重。油价越高，生物燃料生产的经济效益就越高，对作为原材料的农产品的需求也就越大。当油价达到一定水平，使生物燃料具备竞争力时，能源市场对农产品的需求就会上升，而这一新增需求会抬高农产品价格。因此，农产品市场于能源市场之间已经出现了一种新型联系。由于能源市场于农产品市场相比之下更大，因此来自生物燃料部门的需求原则上能够完全吸收可作作为原材料的农产品增产量，能源市场也就有效地为农产品设置了最低价。当农产品价格上涨到一定程度，使生物燃料生产不再具有竞争力时，这也就为农产品设置了最高价。因此，最终确定农产品价格的将是能源需求，而不是粮食需求；农产品价格将与能源价格捆绑在一起。显然，这将大大改变以往的农产品定价机制。

投机起了什么作用？

最近有关高粮价的讨论中对投机者和机构投资者可能发挥的作用越来越重视。随着其他资产收益的降低，这些所谓的“非商业交易者”开始在期货市场买入农产品。曾有人担心投机活动在粮价上涨中起到了推波助澜的作用。由于全球房地产和证券市场衰退，资金为追逐利润而流入农产品期货市场，这些资金的来源既包括对冲基金和养老基金等传统机构投资者，也包括

新生的与商品挂钩的、在交易所交易的基金。在过去五年中，全球期货和期权交易活动总量翻了不止一番。在2007年前9个月，这一活动比上一年增加了30%。尤其是在商品市场做多的非商业交易者的比例处于上升趋势，这说明他们对买入期货合约的兴趣提高。2005至2008年间，非商业交易者在玉米、小麦和大豆期货市场的持仓比例近乎翻倍，但在食糖期货市场的持仓比例保持基本不变。机构投资者的投资可能数额巨大。然而，他们对农产品的投

期货市场中商业及非商业交易者所占份额



对农产品市场的投机

一般来说，商品交易市场提供了期货和期权等风险管理工具，能够使农民、加工者、生产者或贸易商（所谓的“商业交易者”）对未来的价格波动风险进行套期保值。这些市场也有助于价格发现，从而为确定未来的价格提供了可预见尺度。市场中的另一项活动就是投机，参与者主要包括投机者或投资者，即所谓的“非商业交易者”。他们通过对某资产或某商品价格的未来走势进行投机来博取利润。

投机在市场高效运转中发挥着重要作用，这是由于投机能为市场注入流动性并帮助农民和其他参与者抵消商品实体市场未来价格波动的风险。然而，投机有时会在市场中起到助纣为虐的作用。例如，过度投机可能导致商品价格的突然或不合理波动或（朝某一特定方向）毫无根据的变动。当越来越多的持仓量（未平仓的期货合约）比例为投资

者持有，而这些投资者关心的是如何从未来价格走势中获利却全然不顾商品供求的基本面时，就会发生上述情况。因此，过度投机的影响对期货市场是起反作用的，因为价格波动的风险正是这些市场试图解决的一种根本性状况。此外，对农产品市场的过度投机可能向农业生产者传达错误的市场信号，导致资源配置效率低下。

投机活动的水平可以通过对商品市场的监管进行控制。其中一个方式是，除拥有套期豁免资格的参与者之外，对任意一个参与者所能持有的期货合约数量进行限制，从而制约某单一参与者对市场施加影响的能力。但这也存在风险，因为监管过度可能迫使投机者离场，从而丧失流动性。



量仍比不上对金属等其他商品的投资量。

非商业交易者在玉米、小麦和大豆市场份额的提高恰逢这些商品在实体市场的价格也出现上扬。过去几年农产品市场投机活动十分活跃，一些分析人士因此把粮价上涨与投机活动的增加联系起来。然而，尚不清楚到底是对农产品的投机推高了价格，还是价格自行上涨吸引了投机活动。国际货币基金组织（IMF）近期的一项研究结果认为，总体上看，是高价格吸引了投资基金流向农产品期货市场。这一因果关系问题还有待进一步研究。大量资金流入至少可以进一步解释为什么粮价会居高不下和出现波幅明显加剧的现象。这一问题也有待进一步研究。与此同时，如果金融投资者的确对粮食价格造成了影响，那么这一现象已经引起关注，一些国家甚至考虑对其加强监管。

并非某单一因素可以解释粮价飞涨

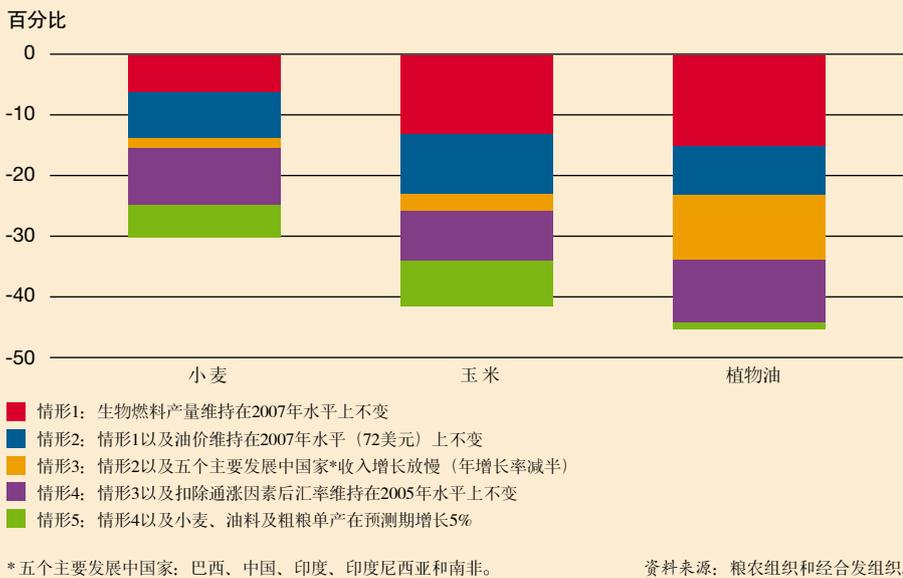
粮食的美元价格飞涨并在2008年上半年创下新高，幅度之大是20世纪70年代以来所未曾有过的。出现这一走势的原因在于许多主要商品市场供求失衡，特别是谷物和油料。能够为粮价飞涨提供合理解释的主要是需求方因素。推动价格上涨的主要供应方因素往往具有短期性，其涉及减产和主要贸易国采取的出口限制等政策措施。在需求方面，推动近期世界粮食价格上涨的因素屈指可数。需求方因素的变化与供应方因素不同，其通常较慢，也在意料之中。这是由于除新兴的生物燃料因素之外，粮食市场需求的主要驱动力是人口和收入的增长。在多数情况下，这两个基础变

量呈渐变（且可预见）需求上行发展态势，这样就给供应方留出了调整的时间。近期高价格期间的形势也并未偏离这一趋势，粮食和饲料需求都没有发生突如其来或意料之外的增长，故无法对市场出现的价格大涨提供解释。投机和投资资金的流入更可能是价格上涨的结果，而不是其原因。只有生物燃料原料需求的迅速扩张是以往没有经历过的。然而，生物燃料需求本身并不能单独解释2007年和2008年初期价格的大幅上涨。石油价格创纪录提升了人们对生物燃料开发的兴趣，但其本身也推高了生产和运输成本，从而产生了重大影响。在需求方面，出于对价格继续走高的担忧和原料需求的增长，价格面临着更大的上涨压力。世界市场粮食价格的大幅上涨不能归咎于任何一个单一因素。在人们普遍所接受的原因中，任意一个都不能单独解释近期价格走势的格局和幅度。实际上是这些原因的共同作用和叠加才引发了戏剧性变化。虽然我们很难对它们各自的作用进行解析，但证据显示生物燃料需求和石油价格是其中的主要驱动因素。

通过经合发组织-粮农组织 Aglink-Cosimo世界农产品市场模型所做的模拟，可以大概看出各因素对粮食价格产生的相对影响。这一模型可以根据影响市场和价格主要变量的未来数值做出的前提假定，对市场进行中期预测。³采用不同前

³ Aglink-Cosimo是粮农组织与经合发组织的一个合作项目，属于部分均衡模型。《经合发组织-粮农组织2008-2017年农业展望》（经合发组织-粮农组织，2008）对这些情况进行了更为详尽的阐述。Aglink-Cosimo模型再现了世界上58个从事主要温带农产品及稻米、食糖和棕榈油生产和贸易的国家及区域的全面动态经济和不同政策情况。目前也已包括了乙醇和生物柴油。和多数此类模型一样，该模型也是由弹性、技术参数和政策变量等驱动的。

五种关键假定情况下世界价格的预测变化及与2017年基线值的百分比差距



2007和2008年谷物产量



提假设并对相应预测结果进行比较，可以甄别每种影响的力度大小。采用的五个主要假设包括：(i) 粮食和油料用作生物燃料原料；(ii) 石油价格；(iii) 主要发展中经济体的收入增长：巴西、中国、印度、印度尼西亚和南非（EE5）；(iv) 美元兑所有其他国家货币的汇率；以及(v) 作物单产。

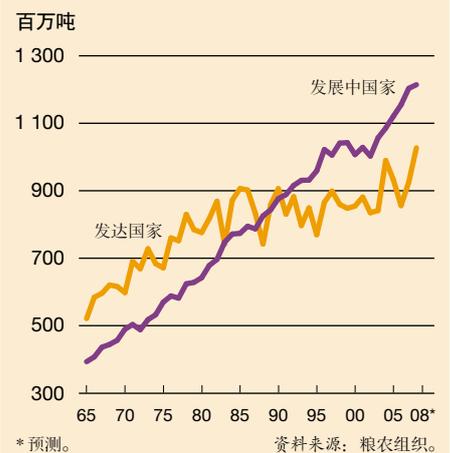
在粗粮和植物油方面，如果生物燃料生产维持在2007年的水平不变，那么它对价格前景的影响最大。这些农产品作为生物燃料原料的需求变化是很不确定的，不论原因是石油价格的变动、生物燃料扶持政策的调整还是新技术开发促使加工者购买不同原料。假定生物燃料生产维持2007年水平不变，那么得出的结果是2017年粗粮预测价格下降12%，植物油预测价格下降约15%。第二种情形显示，小麦、粗粮和植物油价格预测对石油价格变化都极为敏感，如果石油价格跌至2007年的水平，它们的预测价格将再下降8-10%。国内生产总值

(GDP) 下降的情形显示，小麦和粗粮价格将仅比基线水平略微有所降低（1-2%）。在植物油方面，由于一般认为其需求的收入弹性要大得多且上述五个国家在世界贸易中的影响力提高，因此模拟的价格差超过10%。第四种情形模拟了美元走强造成以出口国国内货币计算的价格走高，从而进一步提高了增加供应量的积极性。同时，美元走强将使进口国的进口需求降低。出口供应增加和进口需求趋弱的共同作用对世界价格形成了更大的下行压力。到2017年，小麦、粗粮和植物油价格均将比相应基线预测水平低5%左右。假定谷物和油料单产提高5%，该情形将得出2017年小麦和玉米的预测价格将分别比相应基线值低6%和8%，但对植物油预测价格的影响不大。

价格为何回落？

2008年7月以来国际粮食价格大幅回落，逆转了此前同样大幅的上

发展中国家和发达国家的谷物产量



涨趋势，并促使价格向2007年的水平回归。发生这一逆转是供求因素综合作用的结果。高价格刺激了全球谷物生产的扩大。然而，这主要集中在发达国家以及发展中国家中的巴西、中国和印度。除这三个国家外，2007年至2008年发展中国家谷物产量实际有所下滑。因此，很明显，发展中国家的大多数贫困农民并没有抓住高粮价的机遇——2007年增产幅度十分有限，2008年更是基



金融危机、衰退与农产品价格

预计2009年全球经济增长率仅为2%，而2008年为3.8%。全球衰退的迹象愈发显现，主要发达经济体的预测增长率将降至零，甚至出现负增长。金融危机、特别是全球衰退，显然在农产品价格暴跌中起到了推波助澜的作用。然而，要把危机和衰退的影响从市场对2007和2008年上半年价格明显过热的预期调整两者分离开来却并非易事。农产品市场和价格将受到供需双重方面影响，不仅包括经济增长速度和需求下降，也包括汇率变动、信贷供应量和成本的变动，以及包括援助在内的其他外部资金供应量的变动等。然而，全球经济增速放缓将是近期影响农产品市场和发展中国家农业前景的主要因素。

对农产品需求的影响将是负面的。以往衰退的经验表明，对天然橡胶和纤维等原材料的需求和价格产生的影响是最严重、最迅速的，其次是收入弹性相对较大的畜产品。对谷物等基本食品的影响可能较小，因为其消费水平抵御力强，需求能得以维持。对依赖原材料和热带产品出口的发展中国家来说，如果其中许多国家所同样依赖的粮食进口成本降幅达不到或不高于原材料价格跌幅，那么它们将面临国际收支平衡问

题。持续的不确定性及其对市场预期的负面影响很可能进一步抑制需求。寄希望于中国和印度及发展中世界其他快速增长的经济体持续高速增长能够对商品需求和价格形成支撑，目前看来也不是那么站得住脚，因为这些国家也对预测增长率进行了下调。信贷和流动性的供应对农产品贸易形成了制约，对国际价格施加了更大的下行压力，但也使贸易量下降。石油价格下跌也将对用作生物燃料生产原料的农产品的价格形成下行压力。然而，净效应将取决于生物燃料相对于石油的价格走势以及生物燃料政策的支持力度。

总体上看，价格回落对消费者来说是个福音，但将影响生产者为提高中长期粮食安全水平而进行投资的积极性。生产者积极性降低就可能造成产量出现一定幅度缩减，从而压缩了补充粮食库存的余地。价格回落对消费者是否真是福音取决于收入情况，因为在出现世界性衰退时，收入将随就业率一同降低。许多发展中国家对汇款也十分依赖，因此，随着外来移民的就业和收入减少，发达国家的衰退就可能对发展中国家的国内需求造成间接影响。汇款也是投资的资金来源，包括对农业的投资。

本为零。粮价下滑与全球供应量增加关系不大。真正的原因主要是金融危机造成需求放缓，全球进入衰退使经济活动减少，而且石油价格出现大跌。需求下降对诸如橡胶等农产品原料的市场和价格影响最大（至少在初始阶段如此），但粮食价格也受到了影响。

尽管粮价下跌对消费者来说是个福音，但不能因此认为全球粮食体系的问题已得到解决。高粮价背后的多种关键因素及其对粮食安全

的威胁依旧存在。发展中国家的粮食产量尚未出现大幅提高，而价格刺激因素的趋弱也不利于其他地方生产的进一步增长。全球谷物库存量仍然较低，2008/09年度谷物库存量与消费量之比仍低于五年平均水平。虽然石油价格大幅下跌，但随着原料价格的下滑和新的乙醇产能投入使用，生物燃料的需求依然旺盛。石油价格下跌对农产品价格的影响十分复杂。油价走低能降低能源和化肥成本，但随着生物燃料竞

若干商品价格的中期预测



争力的下降，也会对用作生物燃料原料的农产品价格造成下行压力。其净效应将取决于石油与原料、尤其是玉米的相对价格走势。

中期前景如何？

国际市场粮价回落幅度很大，但仍明显高于过去五年的平均水平。一个重要问题是，价格是否还将继续下跌抑或维持这样的历史高水平？2008年下半年价格回落的幅度与上半年价格上涨的幅度同样令人叹为观止。由于波幅加大，两者恐怕均有“过火”之嫌，因此难以辨别这是否意味着要朝着一个新趋势调整。然而，被视作导致高价格的某些因素表现出长期性，这与以往农产品价格走势的格局迥异；以往价格飙升往往是短期现象，随后

则长期低迷。如上所述，从更普遍意义上讲，除石油价格外，造成高粮价的各因素仍保持不变。供应量没有显著提高，库存量依然保持低位。

《经合发组织-粮农组织2008-2017年农业展望》（经合发组织-粮农组织，2008）认为，农产品的名义价格和实际价格均将从2008年初创下的创纪录水平回落，但今后十年仍将保持高于上一个十年的水平。这种回落刚刚开始，但只是由于发生了金融危机和世界经济衰退才表现得比预想的更为迅速。价格的回落将持续多久取决于从衰退中复苏的速度。但《展望》断言，在价格近期飙升的主要因素——低库存背景下的粮食主产区干旱、生物燃料原料需求增长、高油价、美元贬值和商品需求结构变化——中，一部

分因素具有永久性，并预计在今后十年中使价格维持在较高水平。《展望》特别提及了生物燃料需求和石油价格。尽管从全球范围看，按绝对值计的粮食和饲料仍然是农业需求增长的最主要原因，但目前生物能源产业对原料的需求增长迅速。生物燃料需求成为数十年来最大的需求增长点，而且被视为支撑农产品价格上行的有力因素。生物燃料在农产品价格与石油价格之间形成了一种新联系，并有可能至少在中期打破农产品实际价格长期下滑的格局。

高粮价的影响

粮价上涨对消费者的影响⁴

高粮价对靠购买食品生存的贫困人口影响显然最为严重。对发展中国家的贫困人口而言，食品在其生活开支中所占比重少则50%，多则70-80%。因此，价格上涨不仅影响到他们食品消费的数量和质量，也影响到他们的总体开支。粮价飙升在世界各地引发了社会骚乱和暴动，这就是负面影响的最直接体现。动乱主要集中在城市地区。这些地区对进口粮食的依赖度以及受国际粮食价格影响的程度可能最高，消费者感受到了粮价飞涨最猛烈的冲击。然而，农村贫困人口也受到波及，尽管他们与国际粮食市场的联系可能较弱。粮价上涨对贫困人口的影响关键取决于他们是粮食净出售者还是净购买者：如果是前者则影响主要是正面的，如果是后者则影响无疑是负面的。有证据显示，发展中国家多数家庭，尤其是穷人，属于粮食净购买者，甚至主要从事农业活动的农户也是这种情况。无论是在城市还是在乡村，受影响最严重的都是那些其食品开支占自身收入比重最大和不拥有土地等资产的最贫困人口。户主为女性的家庭在两种情况中均占畸高比例，因此高粮价的负面影响还具有性别层面的意义，需要在政策应对中予以解决。

⁴ 有关这些影响的详细阐述可参阅《2008年世界粮食不安全状况》（粮农组织，2008a）。

在面临粮价飞涨的状况时，贫困家庭不得不调整消费结构。据报，有的家庭削减了食物摄入量或通过减少较昂贵食品或其他非食品开销的方式维持食物摄入量。在最贫苦人口组别，虽然价格上涨，但随着消费者舍弃肉类、乳制品和蔬菜等较昂贵和更优质的食品而转向以谷物为主的膳食结构，人均谷物消费量甚至可能有所提高。虽然全球农产品市场价格飙升（尤其是小麦、大米和玉米等主食贸易品种），但有关这些主要农产品作为粮食消费量的最新数据显示，人均消费量具有弹性。多数低收入国家都呈现这一趋势，包括那些营养不足水平较高的国家。然而，随着所偏好的进口谷物价格出现上涨，消费者转而食用传统食物的情况也有发生。

粮价上涨引发通货膨胀

粮价上涨对多数国家、包括发达国家的总体通货膨胀率均产生了作用。粮食价格的变化是按消费者价格指数（CPI）衡量的总体通货膨胀率的重要组成部分。该指数是具有代表性的一揽子固定商品（包括食品）的价格变动加权平均数，其中权数反映每种商品在典型家庭开支中的重要性。食品在家庭开支中所占比重越高，食品价格上涨对总体通胀率的推动作用就越大。对多数发达国家来说，食品支出比重一般在10-20%。而在发展中国家，食



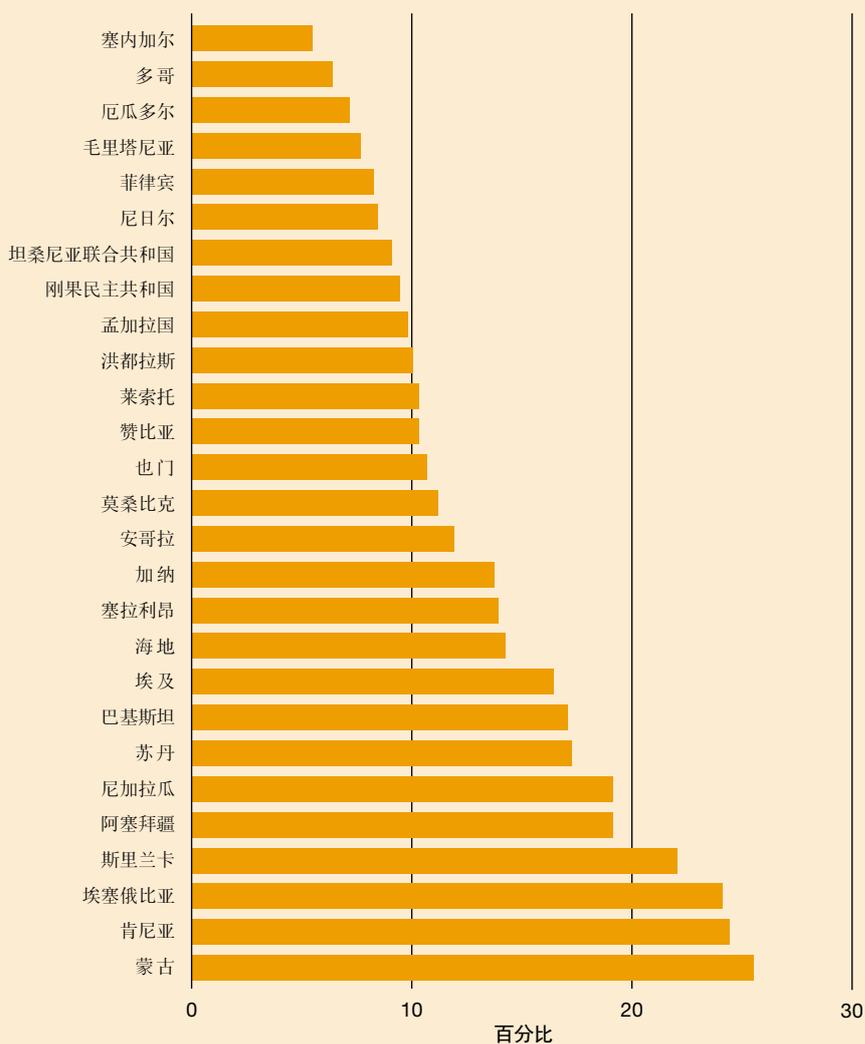
品在家庭开支中所占比重要高得多，在孟加拉国、海地、肯尼亚和马拉维等国家要占到家庭收入的一半以上。

除了对生活开支造成沉重负担之外，粮价上涨还可能对通货膨胀产生更多的间接影响，比如要求提高工资已成为一些抗议示威活动的主题。中央银行如果以控制通货膨胀为首要目标，那么就可能会在对非食品价格影响较大时采取措施来抑制粮价上涨带来的通胀压力，这就意味着要提高利率。这一趋势在发展中国家已经变得越来越明显，但提高利率可能会影响到某些部门、尤其是农业部门迫切需要的投资，而这些部门正是脆弱国家摆脱贫困的途径。

高粮价意味着粮食进口费用提高

虽然近期国际粮价出现回落，但据预测，2008年全球基本粮食进口费用将达1万亿美元以上，比2007年增加近25%，主要原因是大米、小麦、粗粮和植物油价格大幅提高以及运费上涨（许多航线的运费几乎

截至2008年9月的若干年均消费者价格指数



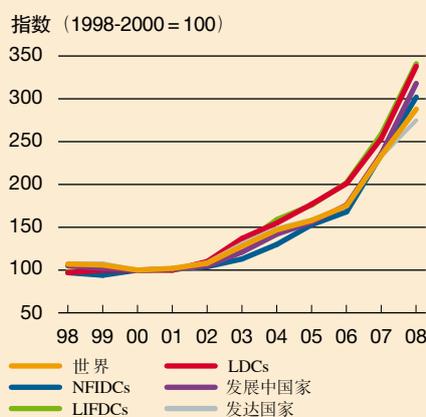
资料来源：粮农组织。

2007年和2008年的粮食进口费用



资料来源：粮农组织。

发达国家和发展中国家的粮食进口费用



注：NFIDCs指粮食净进口发展中国家；LIFDCs指低收入缺粮国；LDCs指最不发达国家。

资料来源：粮农组织。

全球各类食品进口费用预测变化 (2008年与2007年相比)



资料来源：粮农组织。

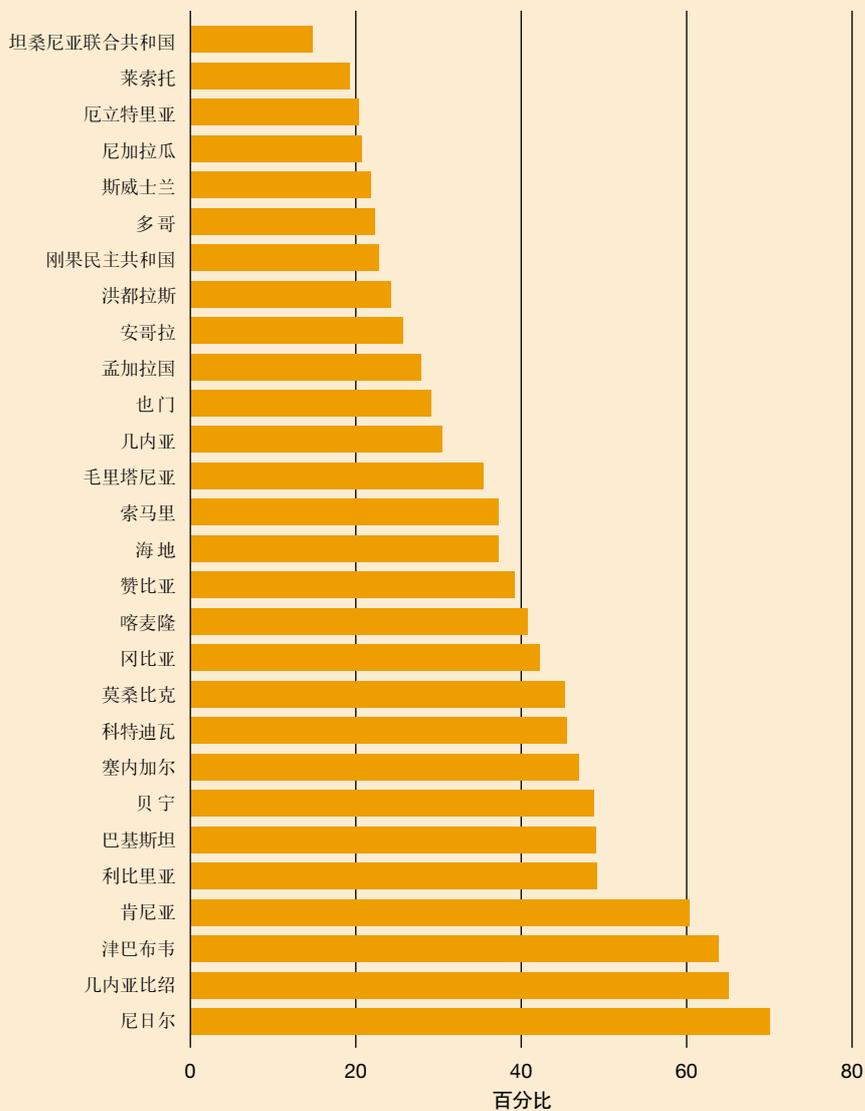


翻了一番)。许多最贫穷国家属于粮食进口国，严重依赖谷物进口。国际市场粮价上涨就意味着粮食进口费用提高，从而出现国际收支问题。2007年发展中国家粮食进口总费用已经比2006年增加了33%，目前

低收入缺粮国（LIFDCs）的年均粮食进口费用已经在2000年的水平上翻了不少一番。

在国家层面，农产品高价格的影响还取决于该国是进口国还是出口国、进出口的产品种类、贸易政

若干低收入缺粮国粮食进口费用预测变化（2008年与2007年相比）



资料来源：粮农组织。

策以及汇率政策等因素。在谷物进口成本不断提高但出口产品价格增幅有限的背景下，最为脆弱的当属那些依赖谷物进口（在某些情况下80%的膳食热能供应量依靠进口）和热带产品或农产品原材料出口、其本国货币与美元挂钩或兑美元汇率贬值的低收入缺粮国。而既是粮食不安全国家（营养不足人口占总人口30%以上）又是净燃料进口国的形势显然更是岌岌可危。具有这些特征的共有20多个发展中国家，非洲至少占16个。

显然，最脆弱国家承受来自粮食进口成本提高的负担最为沉重，2008年低收入缺粮国粮食进口总支出比2007年增加了约35%，创下年度增幅的历史最高纪录。与其他发展中国家相比，低收入缺粮国的经常性项目赤字占其国内生产总值

的百分比往往较高，商品出口收入中较高的比例要花费在粮食进口上，而且其人均收入也较低。⁵大多数低收入缺粮国的货币兑美元的汇率出现贬值，这进一步提高了粮食进口成本。这些国家面临来自各方面的经济压力。

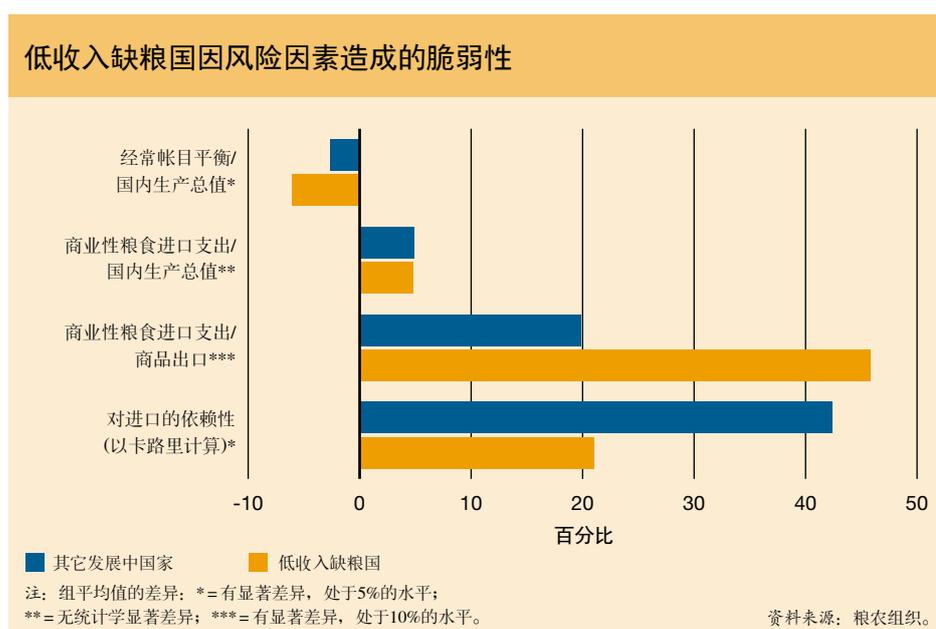
此外，金融危机可能对许多发展中国家的粮食安全造成严重影响。信贷形势紧张可能会限制贫困国家获取资金的渠道，从而使其粮食进口能力受到制约。低收入缺粮国尤其可能面临难以通过借贷为其谷物进口提供资金的问题，财政压力可能加大。

⁵ 总体上看，2000-04年间低收入缺粮国人均年国内生产总值（2213美元）大大低于其他发展中国家（7453美元）。

消费者蒙受损失， 但生产者能获益吗？

显然，高粮价对消费者的影响无疑是负面的。然而，从原则上，高价格对世界各地的农民来说应该是福音。粮价上涨理应提高农民生产相关产品的积极性。从原则上，粮价上涨能增加生产者投资所需的资金供应，从而提高农业增长率，有利减贫。从这一意义上说，粮价上涨可以被看作是个机遇，至少对某些人来说算是意外所得。能否获得生产资料和土地等资产是决定谁能从粮价上涨中获益的一个关键因素。土地规模越大，土地所有者受益就越大。从事高度专业化农业生产的农户也有可能受益，但相对于其他农民而言，这些人只占人口的一小部分。然而，生产者一定会做出增加供应量的反应吗？似乎高粮价对多数发展中国家的农民来说并不是什么机遇，生产方也并没有表现出多少积极性。如上文所述，虽然价格大幅提高，但2008年发展中国家的谷物产量仅增长了不足1%，其中大多数国家实际上出现了减产。期望中会出现的生产方积极响应的现象根本没有出现。理解其中的原因以及需要采取何种措施推动生产方的积极性是重要的战略和政策议题。本报告第2部分对此予以详细剖析。

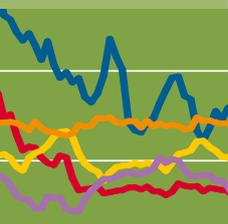
低收入缺粮国因风险因素造成的脆弱性



第2部分

为什么高粮价对贫困农民来说并非机遇？

发展中国家的生产者在过去50年的大部分时间里面临的是实际价格下滑的局面，其结果是对农业的投资不足，产量停滞不前。这就是近期国际粮食体系出现问题的背景，也使得发展中国家越发难以应对这些问题。因此，从表面上看，高粮价及高粮价长期持续的可能性（未必是2008年初达到的高点）对小规模贫困生产者来说似乎是一个机遇。但事实果真如此吗？生产者会因此增加投资、提高生产率和产量并促进农业增长吗？多数发展中国家的生产者与国际市场的走势相隔甚远，因此国际市场价格上涨并不一定意味着贫困生产者得到的价格也能提高。要做到这一点，就应当超越国界，通过营销链把国际高价格传导进来。然而，光靠农产品价格提高还远远不够。投资和生产的积极性还取决于种子和化肥等农资成本的上涨幅度。生产者需要获得价格合理的农资。他们还需要获得成本合理的信贷。即便具备了足够的积极性，生产者的积极反应还可能受制于一系列生产方面的制约因素，特别是运输和市场基础设施不足，无法把增产的农产品输往市场。在许多发展中国家，这些条件均没有得到充分满足。因此，国际市场价格的提高未能调动发展中国家小规模农民的积极性。



国际价格上涨是否让发展中国家生产者受益？

随着国际价格飙升，许多国家的粮食价格出现大幅攀升。但在另一些国家，国内粮食价格并未随世界价格上涨，或者调整迟缓。如果价格上涨实际不能波及发展中国家的农业生产者，那么这些生产者就无法从国际市场价格上涨中获益，他们也没有提高生产率和产量的积极性。这里有两个问题需要研究：首先，国际价格变动是否能带动各国国内价格的变动；第二，如果国内价格确实出现了变动，那么价格变动是否能传导至生产者？

从理论上讲，如果自由在贸易环境下某个国家与世界市场接轨，那么该国的价格就应该随着以同一货币表示的国际价格走势而变动。如果国内价格高于国际价格，那么就会通过进口，在扣除运输成本之后实现与国际价格的趋同。如果国内价格低于国际价格，那么增加出口就会起到同样的平衡作用。在这些条件下，“价格传导”是完整充分的，在充满竞争的国际与国内市场上销售的某商品的价格只应存在运输成本的差异。商品分析人士把价格的快速完整传导看作是市场有效运行的标志。然而，在实践中，有一系列因素可能对国际价格变动向国家一级“传导”的程度形成制约。⁶

口岸政策对国际价格变动向国内市场传导的程度具有影响。例如，出口限制或税收能阻碍价格信

号的传导。从价进口关税，只要不是畸高，能够使国际价格变动按相对值完全传导至国内市场。因此，如果关税水平不变，国际价格的上涨将使所有时间点的国内价格保持同比例上涨。运输成本高昂造成的巨大营销成本也可能使国内市场与外界隔离。特别是在发展中国家，基础设施、交通运输和通讯服务薄弱可能造成较大的营销成本，因为把本地产品运往口岸出口或把进口商品输往国内市场需要高额成本。由于高昂的运输成本和营销成本使套利无法实现，因此阻碍了价格信号的传导。其他因素，诸如消费者对本地产品某些特性的偏好或国内与国际商品的质量差异等，决定着从国际市场上购买的食物能够在多大程度上替代国产食品，从而影响价格传导。短期与长期价格

传导之间的区别也十分重要。某一个市场的价格变动可能需要一定的时间才能传导至其他市场，其原因是多方面的，例如政策干预、调整成本、营销链的复杂性、经济行为者间的合同安排、仓储和存货、运输或加工甚至惰性造成的延误等。因此，很难有完整或迅速的价格传导。

从非洲玉米看，运输成本、美元疲软以及消费者偏好都抑制了国际市场价格信号的传导，导致国内价格响应缓慢。在消费中，白玉米并非能轻而易举地被国际上买卖的黄玉米所替代。尽管如此，在非洲东部和南部各区域中的正规和非正规玉米贸易增量说明，各国市场之间已经出现了一体化。对1998-2008年各月份玉米价格数据的统计分析显示，该区域最大的玉米出口国南非的黄玉米和白玉米价格对国际市

南非：玉米价格



资料来源：粮农组织。

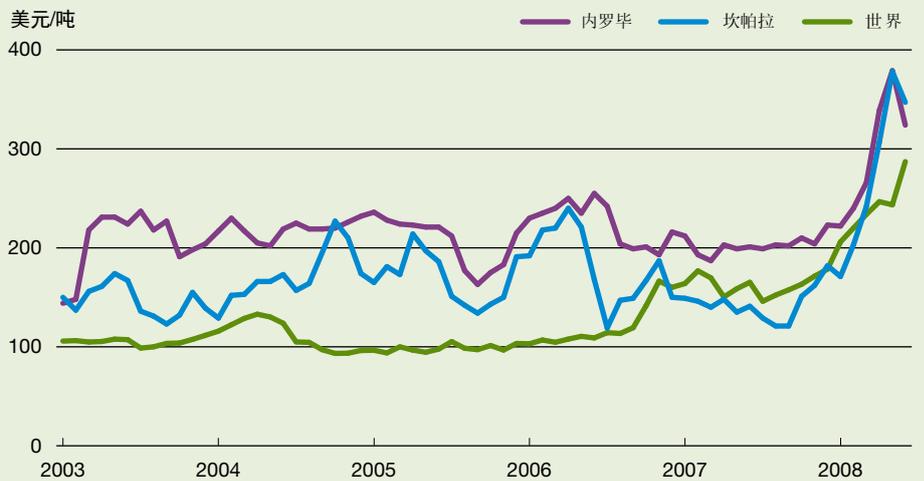
⁶ Rapsomanikis, Hallam和Conforti (2006) 对有关价格传导问题进行了全面研究。

场价格变动做出的反应十分缓慢，但国际市场价格信号的确在本区域各国之间实现了传导。在2006年6月至2008年6月间，国际市场黄玉米价格平均每月涨幅达3.9%，而在国内

市场，白玉米和黄玉米价格的月平均涨幅分别为1.2%和1.6%。

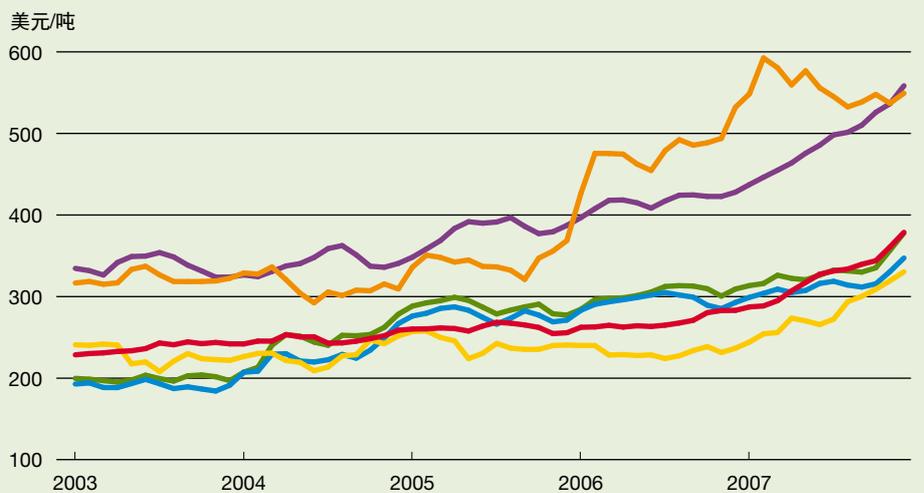
肯尼亚和乌干达等非洲东部国家重要市场的玉米价格也与世界价格连动。平均来看，2003-08年间国

东非：玉米价格



资料来源：粮农组织。

若干国家的大米价格



资料来源：粮农组织。

际价格变动传导至这些市场的速度相对较慢，肯尼亚和乌干达的玉米价格要在大约七个月后才能根据国际价格变动完全调整到位。尽管如此，2007年7月之后国际玉米价格的飙升在该两国均有所反映，这说明根据国际市场价格变动进行的调整可以是迅速的，特别是如果这种变动与低库存或区域粮食供求紧张同时发生时，调整尤为迅速。在这一期间，内罗毕和坎帕拉玉米价格月平均涨幅分别为3.7%和7.1%，而国际价格每月涨幅为4.3%。

就亚洲大米而言，国际市场价格变动的影响因国家而异，也取决于兑美元的汇率、贸易和市场政策以及国内供求形势等。

总体上看，2006-07年美元疲软部分抵消了国际价格上涨对一些亚洲国家的影响。例如，在印度、菲律宾和泰国，本国货币兑美元的升值使国际价格上涨的影响被拒之于口岸之外，造成国内价格走势格局的差异，这主要是由于国内市场基本面的因素，某些情况下也是由于对国际大米价格飙升做出了政策反应。在主要大米出口国印度，由于2007-08销售季增产，而且采取了禁止大多数大米出口的政策措施（2007年第四季度开始实施），国内价格涨幅较小。在净进口国，国内价格上涨主要发生在2007年，且多数情况下与大米进口量的增加同步。在孟加拉国，2007年的飓风和洪涝造成粮食短缺，致使国内大米价格大涨，而在印度尼西亚和菲律

粮农组织对小农市场参与程度的个案研究

所有研究对象国的一个共同特点是，不同农户之间在玉米生产和销售方面具有很大程度的差异。

在肯尼亚，售出的玉米所占比例相对较高，占总产量的46%。虽然98%的农户都种植玉米，但出售产品的农户只占36%，其中20%的农户占到销售量的大部分。

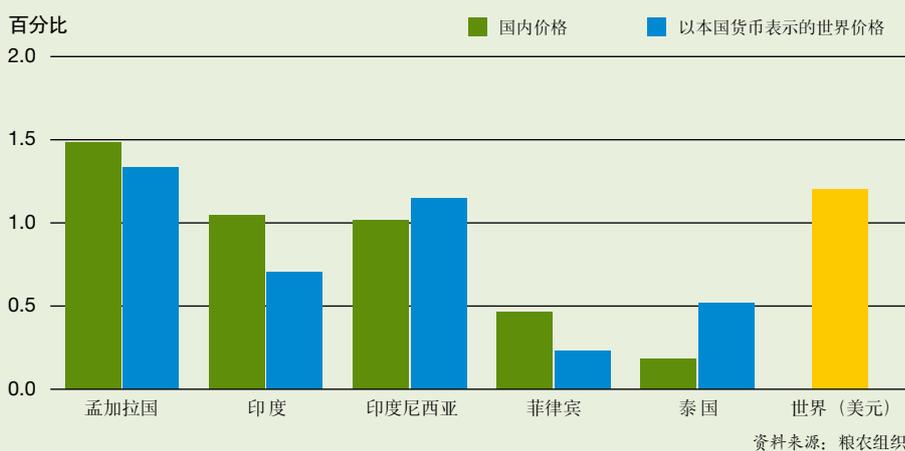
在赞比亚，约有80%的农户种植玉米，但出售产品的不足30%。在小农中，5%的农户占到玉米销售总量的40-45%。这些农户的收入一般都大大高于不出售玉米的农户（8-9倍），而且，与不出售玉米的农户相比，其所处的地理位置也更便于进入市场。

在莫桑比克，生产和销售同样高度集中。中部地区有90%的农户种植玉米，但出售产品的仅占24%。在南部地区，有59%的农户种植玉米，但只有4%出售玉米，平均销售量仅为每户每年150公斤。其中5%的农户占到全国销量的80%。

在南非，18000个商业化农场占到粮食产量的90%，其余的10%由300万小农生产。

随着平均经营规模的减小，农户之间的差别可能更为明显。在马拉维，过去30年中小农的平均土地面积从1公顷降至不足0.7公顷。在“正常”年份，只有20%的玉米产量进入市场出售。

2006-2007年国内和世界大米价格月平均变化



宾，为满足不断增长的粮食需求，大米进口量出现了上升。

即使存在国际价格变动向各国市场的传导，但这并不意味着价格

上涨一定能传导至所有生产者或消费者身上，但城市地区的消费者经受价格上涨的速度可能较快。生产者能在多大程度上受到影响取决于



他们参与当地市场的程度以及当地市场与更大范围的国内、区域或国际市场的关联程度。不能作出这样的假设，即价格的空间传导能力很强，而且小农也能充分参与到一体化程度很高的市场中去。在许多发展中国家，这些假设根本不成立。

小农参与的价值链通常与商业化经营程度较高的农民不同。后者可能与大型粮食贸易、加工和零售企业、农产品交易以及仓储、面粉厂和超市零售商一体化网络之间存在业务联系，有时还属跨国公司所有，掌握市场信息，交易量巨大，拥有特定的分级规定和标准以及能够承接更为复杂的合同安排的法律系统。这与小农通常参与的非正规链形成了对照，这些非正规链的特点是市场现货交易，少量出售所生产的农产品，道路和通讯基础设施薄弱，信息系统薄弱，而且农资供应、信贷和销售之间缺乏协调等。

有相当多的证据说明，东部和南部非洲的小农只作为粮食出售者在有限范围内进入当地的市场。在这两个区域，只有很少一部分玉米生产者在积极向当地市场销售玉米；往往生产玉米的农户作为玉米购买者在当地市场的参与程度比作为出售者的参与程度更高。

由于小农的市场参与程度有限，因此对于作为出售者在市场参与程度并不高的众多农户来说，价格上涨对其积极性未必会产生较大影响。此外，由于市场一体化程度很低，许多生产者实际上与区域或

国际市场处于隔离状态。在这些情况下，区域或国际市场价格上涨对小农的境况就不具有影响。对非洲市场一体化和价格传导的经济计量研究也验证了这一观点。

价格上涨，但成本也在提高

无论价格上涨对生产者收入可能产生何种正面效益，农资成本的提高都是一种反作用，甚至会完全抵消这种正面效益。农资成本已多年呈稳步上升态势；农产品价格上涨对许多农民来说不过是效益空间不断缩小过程中的暂时喘息之机，但2007年农资价格暴涨，涨幅超过了农产品价格涨幅，这种暂时性喘息便告一段落。

石油价格从2003年开始大幅上扬，对包括农业在内的所有经济部门都产生了深远影响。燃料价格的上涨提高了农产品的生产成本，直接原因是提高了农业动力和运输成本，非直接原因是石油是化肥生产的一项重要成本。能源价格上涨势头迅猛，路透商品研究局能源价格指数2003年以来已经提高了两倍以上。

2008年头几个月，部分化肥（如三重过磷酸钙和氯化钾）的美元价

若干农产品和农资的产出与投入价格变化（百分比）

| (1-4月) | 肉类 | 乳制品 | 谷物 | 油类 | 食糖 | | 粮食价格指数 ¹ |
|----------|----|-----|------|-----|-------|-----------------------|---------------------|
| 2008-07年 | 9 | 49 | 80 | 94 | 23 | | 52 |
| 2007-06年 | 5 | 35 | 32 | 29 | -39 | | 12 |
| (1-4月) | 氨 | 尿素 | 硝酸钙铵 | 氮磷钾 | 磷酸氢二胺 | 炼厂进口原油成本 ² | 农资价格指数 |
| 2008-07年 | 82 | 31 | 85 | 213 | 163 | 70 | 99 |
| 2007-06年 | 4 | 29 | 15 | 41 | 33 | -3 | 19 |

¹ 粮食价格指数：豆类、黄油、可可、棉籽油、生猪、猪油、玉米、菜牛、食糖和小麦。农资价格指数：氨、尿素、硝酸钙铵、氮磷钾、磷酸氢二胺、炼厂进口原油。

² 美国炼厂进口原油成本（IRAC）。

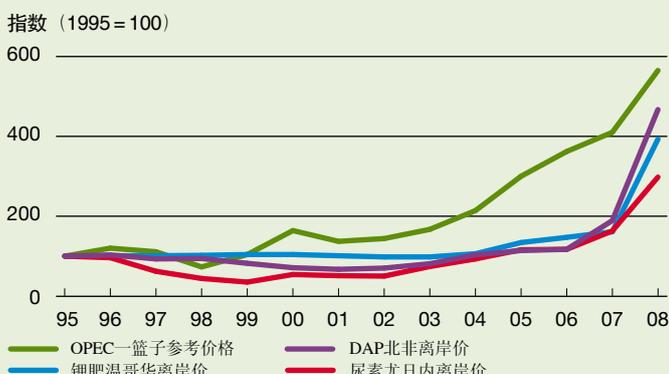
资料来源：食品数据：肉类、乳制品、谷物和食糖综合数据由粮农组织提供；粮食价格综合指数由粮农组织和商品研究局提供。农资数据由粮农组织农业部植物生产及保护司、Yara及美国能源信息局提供。

格比2007年同期上涨了160%以上。化肥价格的这一涨幅大于农产品价格的涨幅。

产出与投入价格比率大体体现了农业利润空间的变化。过去十年中农资价格的稳步提高导致该比率呈下滑趋势。生产率的提高可以抵消该比率下滑对收入造成的负面影

响，但多数发展中国家并没有实现生产率的提高，特别是在非洲。随着2007年化肥价格突然大幅上涨，该比率急剧下滑。此外，有证据表明，虽然农产品价格上涨并未彻底而迅速地传导给生产者，但农资（特别是进口农资）价格上涨的传导却十分充分和快速。

原油和化肥价格指数



注：DAP为磷酸氢二胺；OPEC=石油输出国组织。

资料来源：国际化肥协会和石油输出国组织。

产出与投入价格比率：粮食与农资



注：产出与投入价格指数是单项商品价格的相对名义价格未经加权的几何平均值。每种商品的相对价格为名义价格与基准期价格相比的结果（2003=100）。

资料来源：粮食数据由粮农组织和商品研究局提供；农资数据由粮农组织、Yara和美国能源信息局提供。

生产方面所面临的制约

即使价格能够刺激积极性，但许多小规模生产者与市场的整合不足也会阻碍他们做出反应。在许多发展中国家，小农的经营结构大大地制约了生产者的积极性，但这种经营结构也在发生变化。随着人口增长，土地-劳动力比率下滑，这种变化可能会进一步降低小规模生产者对价格上涨做出反应的能力。来自东部和南部非洲的证据显示，玉米销售高度集中在少数农户（在某些国家，2%的农户即占到玉米销售总量的50%），其他小农没有投资生产更多的粮食用于出售的积极性，即便是规模较大的农户（3-4公顷）也是如此。在乌干达，小农是农业生产的主体，平均土地占有面积不足2公顷的农民占粮食总产的90%以上。小农占加纳农业生产的约80%。

在整个非洲，小农经营的特点往往是生产率低下、技术落后、农资（包括化肥）用量极少、营销系统存在问题且收成损耗率较高等。农业单产保持相对稳定，大量农活由基本不掌握现代耕作技术的老年农民承担。由于无法保证稳定充足的利润空间，因此农民的投资积极性不足，在采用改良技术方面也存在较大制约，例如当地良种、种植材料和其他农资短缺等。虽然一些国家经过改革改善了农资供应，获得许可的经销商增多并可以进行较低数量的采购，但小农的农资用量仍然很低，继续制约着生产率的提高。

由于可供出售的产品数量少，而且小农之间往往也缺乏组织，无法把少量农产品集中起来形成经济规模，再加上基础设施和通讯条件薄弱造成营销成本很高，因此对价格上涨的反应不积极就顺理成章。但在生产者没有积极性的情况下，就无法获得投资所需的资金。在整个生产和营销链中，缺乏获得成本合理的信贷渠道进一步限制了对提高生产率的活动进行投资的可能性。要提高生产者积极性，就必须克服这些制约因素，还要通过政策干预打破使小农深陷贫困的恶性循环。

在多数发展中国家，实体基础设施的发展似乎尤为重要。完善的运输、通讯、仓储和营销基础设施有利于推动农产品销售和农资采购。粮农组织对所有发展中世界的大量个案研究表明，运输基础设施的欠缺是一个重大制约因素，限制了生产者进入国内、区域和国际市场。

信贷市场能促进生产、消费平滑和新企业的发展。信贷市场是帮助穷人适应新的经济环境的一个重要机制。获取金融服务（信贷和储蓄）的渠道不足使穷人在冲击来临时显得更加脆弱。但多数“结构调整计划”反而造成农村家庭获得的信贷量减少，信贷成本提高。

粮农组织研究表明，农民在获取信贷方面普遍面临困难。喀麦隆的小农基本没有获取信贷的渠道。虽然1992年成立了小额信贷机构，



但这些机构在该国的分布仍不合理，有时也缺乏良好的管理规范。马拉维的小农也面临信贷难的问题，小额信贷机构往往对非农商业活动比较重视，现有的大部分农业信贷仅限于烟草产业。坦桑尼亚联合共和国的中小商人没有获取信贷的渠道，无法采购存货以便在淡季时高价出售。由于粮食作物较易于以现金交易方式出售，一些农民便不再种植棉花等经济作物。在乌干达，农村居民惟一的信贷渠道是小额信贷业，而该产业却更重视非农活动。目前乌干达正致力于开发能够满足农村人口需求的金融服务并与全国金融系统进行整合。在危地马拉，农业信贷供应不足且还在不断减少。现有信贷大多流向出口产品（传统和非传统的），对基本粮食生产的扶持却很少。圭亚那采取了有关措施，帮助许多小农克服在获得可接受的抵押担保方面所面临的难题。当地一家非政府组织（NGO）于1986年成立了“私营企业发展机构”（IPED），向小型企业家提供贷款。该机构采用交叉担保的作法，小组的每个成员均对其他成员的债务负有担保义务。该机构在促进大量小农增产方面发挥了重要作用。另一方面，秘鲁在政府信贷供应计划中的作法却不成功，据报资本损失惨重。目前农业部门的信贷大多来自商业银行，20世纪90年代期间从正规金融系统获得扶持的小农数量已经大幅减少。

发展中国家的农民 能对高粮价作出反应吗？

有人断言，近期的高粮价对发展中国家农业部门来说是一个提高生产、增加收入并重新把农业确立为增长驱动力的机遇。虽然有一些证据表明，实际价格增长会导致产量增加，价格下跌会导致产量下降，但实际情况并非总是如此。粮农组织的大量个案研究表明，仅靠价格上涨本身，并不足以提高生产率和供应量。通过对过去一段时间价格和产量变化的150个案例的研究，粮农组织发现，产量按预期方向变化的情况只占其中的66%，另外34%的情况不是在价格下跌时产量提高，就是在价格上涨时产量下降。总体上看，发展中国家的农民会对高粮价做出何种反应仍是一个纷繁复杂的问题。

目前可以明确的是，农产品价格上涨本身不足以推动粮食供给较大幅度提升。要实现大幅增产还需要进行投资，以提高小农的生产率。开垦新的土地来扩大生产也不足以满足未来的粮食需求。到2050年，要以合理价格满足全球粮食需求，粮食产量的年增幅必须达到1%以上，估计其中80%的贡献率将需要依靠单产的提高。此外，以生产率为导向的粮食和农业生产增长不仅能提高农民收入，还能刺激农村经济的前后联系，推动减贫工作。

以提升生产率为基础的大幅度增产需要有一个有利和稳定的激励

环境，在这种环境中，商品价格的上涨能传导至农民，而生产者也能购得价格合理的农资，并将其产品销往市场。这就要求解决限制小农生产率发展的各种结构性制约因素，如技术落后、现代化农资和信贷渠道不畅、营销和运输基础设施薄弱以及农村服务和机构不力等。政府要采取切实措施，确保各项必要条件得到满足。例如，印度在农业转型方面取得了成功，基础就是国家对信贷、农资和灌溉基础设施给予了扶持，而这正是市场未能提供的条件。然而，政策不当则可能阻断价格上涨向生产者的传导，扼杀积极性并妨碍产量的增长。

第3部分

政策应该作何应对？



有哪些政策问题？

面对快速上涨的粮价，很多国家改变了政策或采取了新的政策措施。高粮价带来了一系列相互关联的挑战。最明显的短期挑战就是要确保贫困消费者以负担得起的价格买到粮食，从而避免营养不良发生率的上升。尽管现有的粮食供应量至少在一定程度上可以达到这个目的，但是在短期内仍有机会采取措施，来增加粮食生产和平抑价格。然而，要想实现供给量大幅上升和更稳定的价格，其主要潜力仍在于中长期的目标。当前的问题反映出一些国家的粮食安全形势仍存在潜在的不稳定性，这种情况需要得以纠正。高价格为发展中国家的生产者提供了激励和机遇，但如上所述，要想在中长期内实现供应量的大幅增加，仍然有诸多问题需要克服。世界各国政府的实际政策干预主要集中在有限的几种简单、速效和低成本的措施（尤其是贸易政策措施）上，以保障国内市场的粮食供应，平抑消费者价格。这种短视行为虽然在紧急情况下完全可以理解，但却意味着在很多情况下忽视了增产的中长期需要。在保护消费者免受高粮价影响的同时，需要保持对生产者提高生产率和产量的激励，这是稳定价格和保障供给所必需的条件。为了解决贫困消费者眼前的粮食安全需求，一些政府采取了短期措施，压低了生产者价格，因此也就打击了他们投资于提高生产率和增产活动的积极性。政策措施必须要有针对性，不具扭曲性作用且对农业投资有利。

政策问题不仅局限于农业和粮食部门。高粮价同样对宏观经济产生了影响。对粮食进口国而言，这些影响包括巨额粮食进口开支引起的收支平衡问题以及更大的通胀压力，因为粮食在消费者商品构成中占相当重的比例。对于从世界市场高粮价中获利丰厚的出口国来说，它们可能需要考虑如何更好地利用增加的出口收益，以确保这些收益能用于生产性投资，刺激长期增长。

发展中国家是如何应对的？

各国对高粮价的政策应对在性质和有效性方面均有所不同。在许多情况下，政府应用了现有政策措施。这种政策应对可大致分为三类，分别是针对消费、贸易和生产（见附件表1），而长期措施则相对较少。

保障粮食消费

很多国家，尤其是最不发达国家（LDCs），已经采取了干预措施，确保贫困消费者通过各种应急措施和“安全网”措施获得粮食。这些措施包括向最脆弱群体——如城市和乡村中最贫困的人群、学童或和住院患者等——分发基本主食（粮食、面包和牛奶）以及购买粮食的现金（或者以工代赈）。还广泛采用了消费者价格补贴，尤其是对主食的补贴。同时，有些政府已降低了消费税。例如，通过以预定价销售公共储备粮或颁布法令冻结零售价，对价格实施了控制。

粮农组织对77个国家的调查显示，其中55%的国家已经采用了价格控制或者消费者补贴措施，力图减少价格上涨对消费者的影响（见插图）。虽然这种措施可能在短期内对控制价格有效，但在预算相对短缺的情况下，这些措施的成本太高，并有可能扭曲粮食市场。价格控制可能导致定量供应，打击生产者的积极性。收入转移比粮食补贴的扭曲性小，并且能够针对贫困和脆弱群体，而全民补贴的发放和价

格控制措施则让富人和穷人同样受益。粮食和营养计划等其它安全网措施也存在同样的问题。

鼓励粮食进口，抑制粮食出口

很多国家采用了贸易政策措施，以遏制价格上涨，确保国内市场供给充足。这些措施包括削减关税以鼓励进口、出口限制和出口征税以将供应量调转到国内市场。粮农组织调查的77个国家中有一半以上已经降低了粮食进口税，四分之一采取了某种形式的出口限制——要么是征税，要么是实际控制，诸如出口禁令和出口配额。这些贸易措施成本低且容易实施，在短期是可行的。然而，这些措施可能对以增加国内生产来扩大粮食供给的刺激手段有不利影响，而且，由于其进一步限制供应量，迫使价格继续上涨，也可能对世界市场产生不利影响。尽管征收出口税能为政府带来额外收入，但一些出口国已经表示，出口限制以及由此导致的农产品低价格和农资高价格，实际上已经造成谷物种植面积萎缩。降低进口税会减少关税收入，进而可能实质性减少用于发展的总体预算资源。

促进农业生产

减少生产者税负，尤其是粮食生产的税负，是低收入和中等收入国家提高农业生产而广泛采用的政

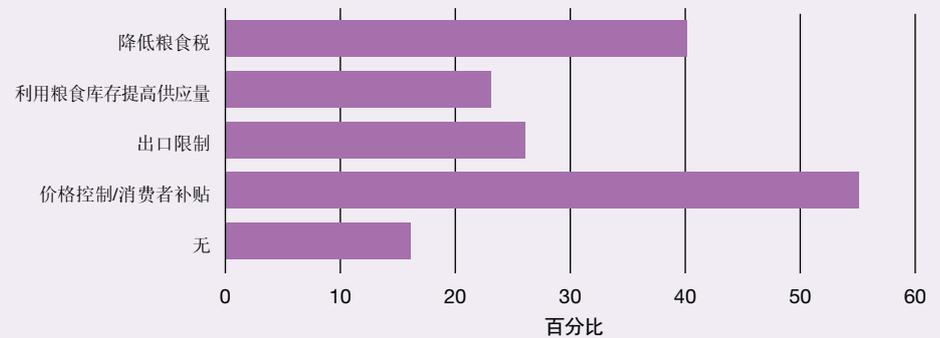


粮农组织对政策应对的调查

粮农组织2008年5月对77个国家进行了一项政策应对调查，结果表明：在77个国家中，约一半国家削减或取消了谷物进口税；55%的国家采取了价格控制或者消费者补贴措施；四分之一的国家采取了某种形式的出口限制，包括征税；大约同等数量的国家采取了利用谷物储备来增加供应量的措施。另一方面，受调查的国家中仅有16%没有任何形式的政策应对。

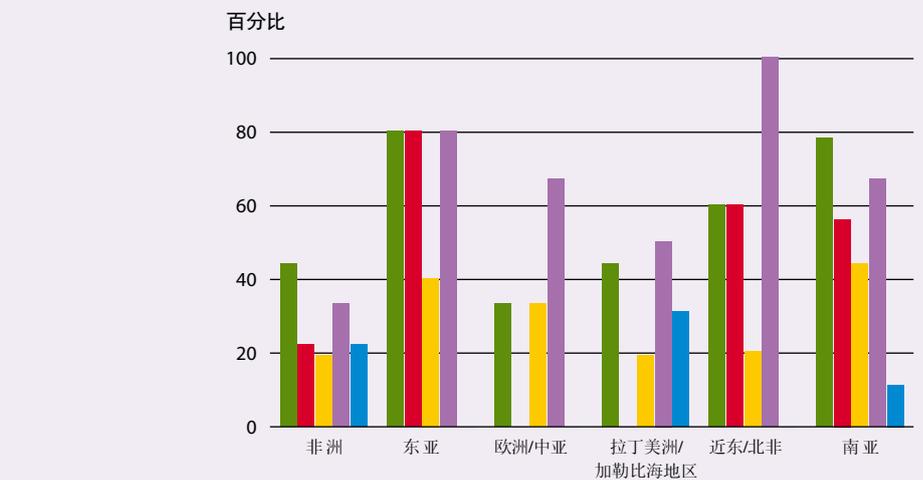
政策应对也在各区域间有很大差别。东亚、南亚、近东和北非国家在四个干预领域内均有重大动作。除撒哈拉以南非洲外，其他地理区域有50%或更多的国家报告说采用了价格控制或消费者补贴的措施。另一方面，撒哈拉以南非洲以及拉丁美洲和加勒比海地区的政策干预水平最低，该两区域大约分别有20%和30%的国家报告没有采取上述政策类型中的任何行动。

应对高粮价的政策行动（77个国家抽样，按行动类别计）



资料来源：粮农组织。

应对高粮价的政策行动（77个国家抽样，按区域计）



| 行动类别 | 非洲 | 东亚 | 欧洲/中亚 | 拉丁美洲/加勒比海地区 | 近东/北非 | 南亚 |
|-------------|-----|-----|-------|-------------|-------|-----|
| 降低粮食税 | 44% | 80% | 33% | 44% | 60% | 78% |
| 利用粮食库存提高供应量 | 22% | 80% | 0% | 0% | 60% | 56% |
| 出口限制 | 19% | 40% | 33% | 19% | 20% | 44% |
| 价格控制/消费者补贴 | 33% | 80% | 67% | 50% | 100% | 67% |
| 无 | 22% | 0% | 0% | 31% | 0% | 11% |

资料来源：粮农组织。

策。各国已经采用生产补贴，特别是对粮食生产的补贴，来加大刺激力度。对化肥和种子等农资的补贴也很常见。虽然这种补贴和生产性农资（例如种子和化肥）的分配可以在短期或中期内刺激生产，但这

些计划的成本可能很高，并可能导致这些农资得不到最理想的使用，在长期使用这些计划的情况下尤其如此。尽管已经意识到需要确保充足的粮食供给，但有些国家仍在继续控制生产者价格，将价格设定在

低于自由市场价格的水平，或者从国内供应商手里低价收购粮食用于储备。此外，以低价出售粮食储备也对价格形成了打压势态，阻碍了国内生产的增长。

应该采取何种政策措施？

如上文所述，各国政府对高粮价已经做出了应对，采取了多种政策措施。可以理解，这些措施着重于能快速发挥作用的有限几种措施，以确保国内市场粮食供给，降低国内消费者的开支。然而，不应当忽视提高粮食生产的中长期需求以及单方国家政策所产生的国际影响。到底什么是“最佳”政策选择取决于各种考量，其包括价格上涨的原因、其影响的严重程度、脆弱人群的规模及其地理位置、政策选项和政府可利用的政策空间、财政和预算形势以及实施政策的行政和制度基础设施等。本节将更详细地探讨政策选择，审议各种可用政策措施的优劣。这些政策的目的是应对两个基本挑战。其一是为消费者提供直接支持，尤其是脆弱人群中的消费者，通过所谓的“安全网”措施，帮助他们维持粮食消费水平；其二是通过操控粮食库存或贸易，或者在国内农业部门中促成短期生产扩大，来增加国内市场的粮食供应量。从根本上，只有提高农业生产率，增加产量，才是实现充足稳定粮食供给和稳定中长期价格的基础；必须谨慎行事，确保短期应急措施不要以牺牲此目标为代价。

为贫困消费者提供安全网

“安全网”是一个涵盖旨在帮助脆弱人群的各种计划的统称。它包括有针对性的粮食分配计划、有

针对性的现金转移计划、供膳计划和就业计划。很多国家采用一种或多种安全网计划，人口覆盖面不同，提供的援助也各异。一项就业计划同样也可能是一项得到立法支持的保障计划。有针对性的干预可能是出于预算成本的原因，或者避免资源向非贫困人群流失。虽然这些干预对行政管理来说是个繁重负担，但可以准确瞄准受益者且不造成市场扭曲。“以工代赈”计划也可以做到自动瞄准，主要是通过选择合适的供发放的粮食，即选择贫困人群消费的粮食，或者瞄准一个具有最脆弱人群的地区。

在高粮价的背景下，所注意到的一个问题是，由于预算成本和行政管理的复杂性，并不是所有国家都采用了安全网计划。在没有采用安全网计划的国家，考虑到所要求的行政、机构和其它支持，在短期内要实施某项计划会非常不易。只有在已有此类计划的国家，才可能在紧急情况出现时将计划迅速扩大。

现金转移可包括发放现金或代金券，并可与公共工程计划和/或小额信贷动议的现金挂钩。如果粮食市场运转正常，而且干预的目标是改善粮食获取渠道，那么采用现金转移是合适的。除了提供购买涨价粮食的能力之外，不加限制的现金转移使家庭能够就如何使用现金或如何用现金进行投资做出决策。比如，有些家庭安排了劳力从事农活，所以可能已经生产出了足够的粮食，但可以用于其它消费或者投



资的现金却有限。这种干预也能够促进当地粮食和其它商品市场的发展，因为它为私营部门提供激励，鼓励其采用规模更大、更稳定的营销渠道。

然而，在市场运作不完善的地方，比如，在市场与其它市场的结合很差或对涨价反应有限的地方，这种干预可能导致通货膨胀，因为支付能力的增强会促使稀缺商品出现价格上扬。政策设计要非常恰当。在某些情况下，提高公共部门的工资，将其作为现金转移的一种手段，可以帮助贫困的城镇消费者；但在另外一些情况下，贫困人口主要从事非正式部门的活动，因此不太可能从中获益。在粮价迅速上涨的地方，需要对现金转移的价值进行调整以维持购买力，而这在行政管理上可能难以操作。

与直接现金转移相比，旨在确保贫困人口获得粮食的其它计划的灵活性就小得多。这些干预包括食品票或食品券以及有条件的现金转移（例如，以上学或者去诊所就诊来换取）。和现金转移一样，在当地粮食市场运转正常和以改善粮食获得为目的的地方，这些干预是适宜的。食品券可以成为粮食和其它商品市场中同时流通的另一种货币。这样，在促进当地市场发展方面，它们就能起到和不受限制的现金转移一样的积极效果，但往往不能用于投资。与基于现金的措施相比，这些计划的交易成本往往会更高；尽管其目的是限制不当消费，但实际上要做到这一点很难。这些干预的设计可能会十分复杂。比如，学校供膳计划可能偏离目标人口，诸如没有孩童上学的贫困家庭。正如现金转移一样，重要的是事先确定干预对私营营销渠道所带

来的潜在干扰。假如私营渠道扩大销售的能力有限，那么食品券、现金转移和营养计划等诸多方式就必须与公有粮店的针对性粮食销售结合起来。否则，通过干预促进当地市场发展的次要作用就将大打折扣。

通过发放粮食援助可以直接增加当地粮食供给，这在主要由粮食供给不足而导致消费量降低的地方是最为恰当的。在这种情况下，现金转移会导致价格通胀，尤其是在市场不能正常运转、或者因市场整合不良（鉴于受到基础设施和政策的限制）而造成粮食供给短缺的地方。粮援也不容易被用于不当消费，所以在这些情况中就更为适宜。除此之外，粮援对政府资源的预算压力也较小。

管理好市场和库存，增加粮食供给

很多国家政府还采用了各种其它措施，可以称之为“市场管理政策”。这些政策包括的措施诸如通过行政法令实施价格控制，限制私营贸易商的库存量，限制粮食在区域间流动，反囤积措施，限制基本食品的期货交易，为降低市场价格销售公共粮食储备的公开市场业务等。在20世纪70年代和80年代，这些措施在发展中国家中一度颇为流行，但在正常年份中就被终止了，因其并非“对市场有利的”措施，或者因为其偏向于私营部门的发展。然而，政府在粮食危机期间采用这些措施表明，这些政策在一定程度上有助于缓解困境。

经验表明，很多这样的措施在很短期内可能奏效。然而，它们也可能破坏稳定，因为商业行为者通常的反应是囤积，这样就会进一步

抬高价格，破坏了这些措施的基本目的。对这一问题的长期解决方案应该是采取措施，培育确保竞争性粮食市场正常运作的各种要素。全社会以及政府均认为，市场支配力的集中是问题的主要根源，农产品半加工品或加工品通常就是这样。解决方案在于有效支持竞争政策，而这正是很多发展中国家所缺少的。

一项重要的市场管理政策是公开市场业务，即出售公共库存来平抑或稳定国内市场价格。这些做法曾广为采用，但是很多国家目前已经取消了这些做法。尤其是在亚洲，这些措施曾被积极采纳，比如印度粮食公司的公开市场业务、印度尼西亚的Badan Urusan Logistik以及越南的稻米营销局。政府的半国营企业通过国内采购或者包括粮援在内的进口来维持粮食储备，等到由于季节性原因或因为国际市场价格上涨使当地粮价开始上涨时，再释放这些库存。

这些措施的作用是在短期内平抑粮食价格。然而，只有在公共库存充足的情况下，才能通过释放公共库存来增加粮食供应量和平抑价格。维持库存的成本很高，这也可能是个问题。此外，释放公共库存平抑价格可能对生产者和贸易者的积极性产生负面影响，妨碍扩大生产和投资。与安全网措施不同，这些方法不具有针对性，可能使不需要支持的富裕消费者同样受益。

考虑到与公开市场业务相关的高成本以及可能产生的意外负面效应，绝大多数政府倾向于减少对库存运作的依赖，而更重视贸易政策措施，通过鼓励进口或限制出口来稳定价格。下文将讨论贸易措施。然而，有些国家政府并没有将贸易作为紧急情况下提供可靠粮食来源

的办法，因此仍然在实施保持库存和公开市场业务的做法。

削减关税，增加粮食进口

进口关税提高了进口粮食的价格，从而保护国内生产，减少国外竞争，并在此过程中增加了政府的关税收入。削减进口关税能提高粮食进口量，增加国内供给，平抑国内价格上升。作为一项影响整个市场的政策，削减进口关税对所有家庭，无论是粮食安全和粮食不安全的家庭，均有影响，这与上文所述的各种针对性政策相反。当价格从2007年一路攀升到2008年时，很多国家起初采取了降低关税的办法，但由于国际价格持续飞涨，最终不得不取消了关税。要想让降低关税真正起到抵消价格剧烈上升的效果，原有关税必须足够高才能达到这个目的。然而，尽管世界贸易组织（WTO）的“约束”关税率可能较高，但是实际征收的关税，也就是“采用”的关税，可能要低得多。现有关税数据表明，大多数发展中国家所采用的关税都没有高到可以利用它在价格飞涨时稳定国内价格的程度。以60个低收入缺粮国为例，2006年对谷物和主要植物油征收的关税已经很低，平均为8-14%，而且多数低收入缺粮国的关税比这个平均值还要低得多。这就意味着，削减关税，甚至削减到零，也只能稳定国际价格总体上涨中的一小部分，而与2006年的水平相比，2008年的国际总体价格至少上涨了50%。所以，不能仅仅依靠削减关税来应对粮食价格的剧烈增长。削减或取消进口关税同时也会降低关税收入，而关税收入是很多国家预算资金的重要来源。如果将所有

粮食进口关税削减到零，那将给最不发达国家带来21亿美元的收入损失。

除了降低国内价格以及由此削弱农民和食品加工者的投资和生产积极性之外，削减进口关税还将使国内农业和食品生产部门更多地受到国际竞争的冲击。激烈的竞争对国内粮食生产是一个挑战，需要做出更多的努力去提高竞争力，使消费者受益。然而，在很多发展中国家，农业和食品加工部门十分薄弱，不太可能经受得住竞争，尤其是来自享有生产补贴的进口货的竞争。因此，削减进口关税很可能会打击国内农业和食品部门的发展。削减进口关税也可能对一个国家的汇率产生影响，因为增加进口就会降低外汇储备。这可能导致当地货币贬值，尤其是在依赖农业和食品产业的国家。如果农资也依赖进口，并以日益升值的外汇支付，那么这种高粮价的风险将可能再现，彻底抵消削减进口关税对平抑价格的效应。

限制出口，增加国内粮食供给

粮农组织调查的国家中大约有四分之一采取了某种形式的出口限制，以期确保国内粮食供给量。这些限制包括从提高出口关税到严格禁止出口等一系列措施。这些可能是应对粮价上涨所采纳的各种政策措施中争议最大的一部分。然而，目前世界贸易组织规则对出口税没有限制，而且关于出口限制和禁止出口的规则也非常微弱，基本上不具约束性。将本应出口的部分粮食转移到国内市场，使国内价格下降，这对消费者是一种解救。在采用出口税的地方，政府增加了税



收，并可能将税收用于资助其它措施，比如安全网。另一方面，出口限制降低国内价格，同时也减少了对生产者的刺激。生产者可能将资源从征税商品转移到其它生产。所以，最终的结果是生产率和产量下滑，这样就可能违背政策想要平抑价格的初衷。然而，人们之所以批评出口限制，主要原因是它导致国际市场萎缩，加剧国际市场价格的不稳定性，从而伤害其它国家的消费者。如果实施出口限制的国家是相关产品的出口大国，或者相关商品的国际贸易量很小，这种负面影响就尤为突出。出口限制同样具有长期影响，它可能伤害出口国生产者对农业投资的积极性，使出口产品在国际市场上的价格竞争力受到不利影响。对于净进口国而言，作为可靠的粮食供给来源的国际市场的形象将受到损害，导致这些国家采取进口替代政策。正如削减进口关税一样，出口限制可能同样影响汇率。由于出口收入下降，对当地货币造成贬值的压力，同时提高进口商品的国内价格，包括农资的国内价格（从而进一步阻碍扩大粮食生产）。

克服生产方面面临的障碍及体制弱点

从中长期来看，提高生产率、增加产量是稳定粮食供给和价格的结构性的解决方案。从原则上讲，农产品高价格为生产者扩大生产提供了激励。在这个意义上，高粮价可被视为一种机遇。然而，在很多情况下，要实现这个目标首先需要克服生产方面的一系列障碍，其中不仅包括农资成本高和一系列基础设施方面的障碍，还包括导致营销体系低效、购买农资难、信贷和技

术困难等问题的体制弱点。体制弱点是发展中国家农业低效的主要原因，尤其是非洲的粮食生产。

总之，要想短期内解决和克服生产方面面临的这些障碍是不可能的。然而，立即采取行动仍然有可能使农民能更好地获得必要的农资（例如种子和化肥），从而增加下一生产季节的粮食产量。如果能够有效实施，这些立即采取的干预行动可以提高小农的收入，可能缓解当地市场价格的上漲，进而改善完全靠购买粮食为生的家庭的营养状况。然而，要实施改善获得农资的计划可能需要较高的预算成本。这些计划可能包括生产安全网（例如种子和化肥分发），有选择性地降低化肥和种子成本的智能补贴，以及向有助于减少信贷障碍的金融机构提供支持等。改善获得农资的短期行动需要精心策划，以避免各种潜在的负面副作用，同时要考虑供应更多农资的能力和对私营部门发放网络的影响。在农资市场运转正常和农资供应充足、但生产者缺乏购买农资的现金的地方，可以采用购物券的做法，因为免费发放可能会危害农资市场。在农资市场不能正常运转的地方，可以发放启动包。然而，如果当地农产品市场未很好地整合，那么这种促进增产的干预行动可能会导致当地粮食价格的下滑，损害生产者和工薪阶层的利益。

改善农资获得的短期措施需要和针对体制弱点的长期行动相互补充，相互支持；这些长期行动包括促进私营部门的发展。此类行动包括：通过更加有效的推广系统来研究和推广改良技术，开发市场和信贷基础设施，以及能力建设。尤其需要将支持重点放在农村贫困生产

者上，即那些极难对市场变化信号做出反应的生产者，使他们能够扩大生产并销售其产品。通常，他们甚至得不到必要的基本信息，不能就生产什么和如何生产做出合理有效的选择。他们需要市场机遇、价格趋势、合适的农资组合以及生产与销售备选方案等方面的信息。农业研究要将重点放在这些贫困农村生产者的需求上，通过更有效的推广网络，加强他们应用研究成果的能力。个体小农要想增产时往往受到销售产品和购买农资的经济因素的限制，因为他们不具备一定的规模。比如，化肥运输具有明显的规模经济特点，而向需求量很小的个体小农供应化肥可能就不经济了。然而，如果个体小农能够自己组织起来，在获取农资（包括信贷）以及销售产品上进行合作，他们就可以从规模经济中受益。他们可以将自己组织成各个小组，集体销售农产品，这样就可以实现仓储和运输的规模经济。农民组织、合作社和生产者协会都可以帮助小农更好地获得农资，以更好的条件更有效地销售产品。然而，很多生产者组织仍很薄弱，他们同样需要得到帮助，以加强自身发挥作用的能力。

抓住粮价上涨的机遇，促进投资

尽管高粮价可被视为农业增长快速启动的一个机遇，但从长远看，如果高价的额外收益被立即用于消费而不是用于投资，那么农业部门和农户可能根本无法从中受益。只有当一个国家的体制环境能够帮助创造投资机会，高价格才会对农业产生永久性的影响。即使农业部门未得到价格或贸易政策的保护，或者体现价格或贸易政策的特

征，政府都要在其中发挥至关重要的作用。如果价格暴涨对商品生产国产生持续的收益，并最大限度地降低进口国的成本，那么生产者、消费者和政府都必须合理地利用价格暴涨的机遇。需要采取政策措施，以便为私营商业者提供激励，并为投资创造有利的经济条件，从而实现长期可持续的增长和减贫。这就涉及宏观经济以及行业政策措施。

能管理高价格风险吗？

农产品价格的急剧波动给市场参与者带来了风险，无论是生产者（收入和出口收入风险）还是消费者（粮食进口费用风险）。日益上涨的国际粮价引发了一个有趣的问题，即依赖商品型和粮食净进口发展中国家将来能在多大程度上通过更多地利用市场风险管理工具得到好处，以回避国际市场的价格波动。期货、期权和其他衍生合约都可以被看作是针对不可预测的进出口价格变化的套期保值工具。然而，这些工具的设计目的并不是稳定出口收入和进口开支，而仅仅是使其更可预测。这可能有助于资金和其它资源的更合理规划。从理论上讲，通过合理套期保值，可以降低发展中国家进口开支和出口收入的不可预测性。然而在多数国家中，要想通过进出口套期保值来促进粮食安全，首先要克服一系列体制障碍。

政策选择和互补性： 双轨方法的必要性

针对最近持续高涨的粮价引发的问题，要想确定适当的政策解决

方案并不是一件简单的事，因为既需要采取即时行动来保护脆弱群体的粮食安全，也需要为将来实现更加稳定的价格和供给而奠定基础。保护消费者免受高粮价伤害的措施可能与提高农业生产率的措施之间有着潜在的密切关系。如能精心设计互补的政策措施，就可以鼓励不愿承担风险的主粮生产者去冒必要的风险，投资于技术改良。这些政策措施可以刺激地方市场的发育，增加交易量，降低波动性。然而，如果设计或实施不当，它们就可能扭曲激励机制，阻碍投资，造成预算资源不可持续的使用。很明显，这种政策冲突应该尽量避免。所需要的是非扭曲性的安全网措施，以便解决脆弱贫困人口眼前的粮食安全問題，同时结合激励和支持，确保为实现长期粮食安全进行投资和提高生产率。这种双轨方法提供的是一种连贯的政策战略，可以避免上文中警示的政策冲突。然而，预算成本可能会束缚一些政府的手脚，而通过内部或者外部借贷为这些计划出资的可能性也十分有限。所以这方面需要国际支持。



越来越多的人已经认识到，对持续走高粮价的合理政策应对应该是一揽子安全网措施，以便满足近期粮食安全的需求，瞄准受影响最严重的人群；同时要采取措施，鼓励和促进生产方做出中长期应对，稳定粮食供给和价格。然而，人们同时也认识到，并不是所有的发展中国家都有资源、机构或知识能力去设计和实施这些政策。安全网的预算成本高，在行政管理上也颇为繁琐。旨在可持续扩大粮食供给的政策对预算要求同样很高，需要扭转对农业投资的下降趋势。为此，很多国家已经采取了成本较低和易实施的政策，目的是增加粮食供应量和平抑国内市场价格，但这可能会损害生产者增产和提高生产率的积极性，并可能对贸易伙伴产生不利影响。所以，很多国家需要国际上的资金和技术援助。国内政策问题也具有国际层面的影响，尤其是出口限制，一个国家采取的增加当地粮食供给和限制价格的政策，可能会降低其它国家的粮食供应量，导致价格上涨。因此，起码需要对政策选择进行国际讨论，促进协调，避免不利的副作用。高粮价问题和政策影响并不仅仅是发展中国家特有的。发达国家的政策选择，比如有关生物燃料的政策选择，也与应该采取什么行动有关系。更宽泛而言，国际粮食市场的发展和政策的诸多方面是世界贸易组织关心的问题，并正在多哈回合中进行谈判。世界贸易组织商

定的规则对针对高粮价的政策选择有一定的影响。

高粮价是一个全球性问题，因此需要全球讨论和国际行动。国际社会应该动员起来，通过缓解高粮价对贫困和粮食不安全人群的负面影响，帮助世界上众多贫困农民抓住产品需求上升的机遇来应对国际粮食危机。目前正在通过短期行动来满足贫困人口的即时粮食需要，其包括增加粮援资源，在发展中国家建立安全网，提供更多的国际收支和预算支持，帮助支付日益增加的粮食和能源开支，为旨在增加缺粮国农业产量的应急计划提供资金等。在中期，正致力于将农业纳入发展议程的中心，扭转农业投资长期下降的趋势，以确保农业能够继续满足日益增长的、越来越城市化和富足的世界人口的需求。除此之外，正在推动更有力的政策协调，帮助各国做出有效的政策选择，在应对高粮价的行动中进行最大限度的协作，避免出现一个国家的市场干预伤害其它国家的情况。

满足近期粮食需求的国际支持行动

近期的重中之重是确保最脆弱人群获得粮食。按照上述路线的扩大安全网计划被视为是实现这个目标最有效的途径。这些计划可能包括以粮食、购物券或现金转移为形式的援助，就业计划（以工代赈或以工代现金），学校供膳计划和保险计划。帮助最脆弱人群的针对性

计划需要扩大规模。然而，安全网计划涉及巨额预算成本，很多发展中国家需要国际支持才能实现。对于缺粮国，上涨的粮食价格增加了粮食进口开支，加之较高的能源价格，导致这些国家需要国际收支的支持。国际货币基金组织和世界银行需要发挥重要作用，向这些国家提供国际收支和预算方面的援助。否则，这些重要的发展计划和项目就将面临危险，因为本来就很稀缺的国家资源正在被分流，用于满足近期粮食进口的需要。

尽管对粮食援助的需求在快速上升，但实际粮食援助量却在不断下降。援助机构发现，由于粮食价格上涨，采购粮食的成本也在增加。这使得世界粮食计划署等粮食援助机构纷纷提出额外资金的要求，以便至少维持其目前的援助水平。运输成本的上升更是雪上加霜。要解决高粮价，就必须扭转粮援下降的趋势，加强对国际救援机构的国际支持，尤其是对世界粮食计划署和联合国儿童基金（UNICEF）的支持。高粮价和高燃料价格意味着，在资源水平不变的情况下，粮援惠及的人数会减少。世界粮食计划署提供的粮援已从1999年的1500万吨几乎连续下降到2006年的700万吨。在2002-07年间，世界粮食计划署向受益人提供粮援的成本增加了近70%。从2007年底到2008年初粮价的进一步上升意味着，即便想单纯地维持目前低水平的援助也需要额外的成本。世界粮食计划署和联合

粮农组织“应对粮价飞涨计划”

粮农组织“应对粮价飞涨计划”（ISFP）于2007年12月启动，目的是解决当前问题并避免其进一步恶化。该计划已经在57个国家中实施了价值4000万美元的应急措施。粮农组织开展的很多工作实际上是扩大现有计划，支持农业，为农村贫困人口重建生计，这些农村贫困人口中有80%以务农为生。粮农组织正与联合国（UN）伙伴密切配合，尤其是世界粮食计划署和国际农业发展基金，还有世界银行、国际货币基金组织、各区域组织和开发银行。“应对粮价飞涨计划”主要是提供启动资金；其只着眼于满足低收入缺粮国小农眼前最急迫的需求，使他们能够在即将来临的种植季节中提高农业产量。

“应对粮价飞涨计划”的计划文件概括了短期内（从现在到2009年底）各国需要采取的行动类型，以应对高粮价导致的粮食安全危机，其具体内容如下：

1. 提供种子、化肥和工具，配合有效的推广服务，以确保尽可能最佳利用所提供的农资，为未来可持续集约化生产打下基础；
2. 致力于改善基础设施，诸如灌溉系统、市场基础设施和良好的乡村道路；
3. 加强知识传播，通过种植高产优质作物品种，或利用加工技术使产品多样化，提高小农出售的农产品的附加值，促进与农业公司签订对农民既安全又有利的供应合同；
4. 通过更好的处理、碾磨和仓储，减少损失（有时产后损失可高达五分之一），防止作物和牲畜受病虫害侵袭（比如通过病虫害综合防治体系），采取措施减轻自然灾害的影响。

粮农组织在以上各方面均提供技术和政策援助、咨询以及能力建设服

务；同时在已有有效应急计划的地区，还提供了计划实施方面的支持。目前粮农组织正在利用“应对粮价飞涨计划”的计划文件，加上与各国共同制定的行动计划和具体项目/计划建议，开展筹措资源的活动，以实施国家行动计划。根据各国的要求，粮农组织已经开始实施“应对粮价飞涨计划”提供的支持。具体需要什么是由需求评估团以及与政府共同磋商后确定的。重点是确定受粮价上涨影响最严重的最脆弱群体，然后确定可采用哪些应对方案和政策措施。具体行动领域包括：

- 提供粮食安全计划、安全网和社会支持网络；
- 改善获得基本农资，诸如种子和花费；
- 帮助改善水和土壤管理；
- 上述各领域的技术支持；
- 政策援助，包括评估目前的农业和贸易政策、关税、税收、价格控制、竞争和市场价格以及粮食安全政策。

所产生的国家行动计划重点集中在最脆弱群体的粮食安全上，其旨在为小农创造获得农资、投资和技术的新机遇，并利用高价格的优势。

粮农组织为制定综合行动框架（CFA）做出了巨大贡献；该框架由联合国秘书长的全球粮食安全危机高级别工作组与联合国其它机构以及布雷顿森林机构合作编制。“应对粮价飞涨计划”开展的所有活动均完全符合综合行动框架，其目标是兑现行动框架的近期成果。



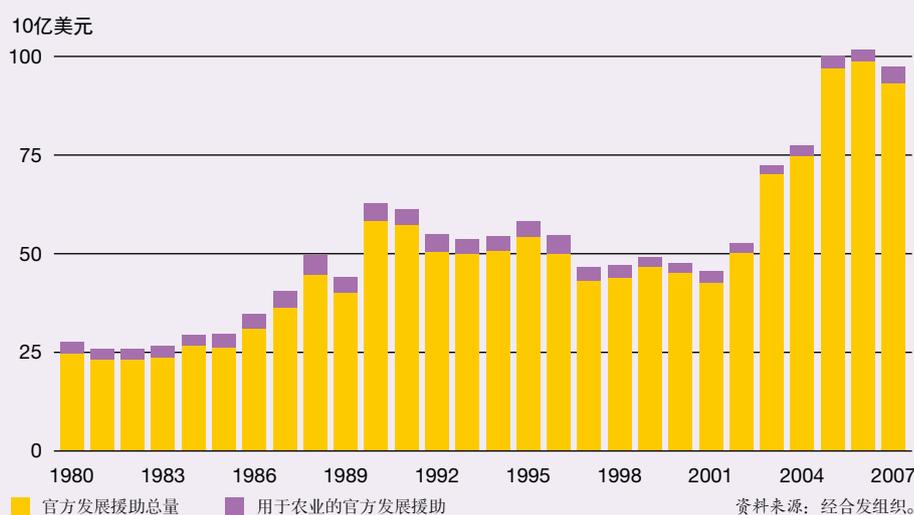
国儿童基金在制定安全网计划并将计划瞄准最脆弱人群尤其是妇女和儿童方面具有丰富的经验。然而，这些组织需要额外资源，以便有效地应对目前的局势。

在短期内，靠国内生产增加粮食供给存在一定的空间。特别需要将支持的重点放在农村贫困生产者身上，即那些极难对变化的市场信号做出反应的生产者，使他们能够扩大生产，抓住高粮价带来的机遇。事实上，当国际价格上涨时，低收入缺粮国（不包括中国和印度）的谷物生产在2007年下降了2.2%。很多低收入缺粮国的产量仍然低于世界其它地区，因为在化肥使用、高产品种、灌溉、综合营养和病虫害防治以及保护性耕作方面，这些国家都相对落后。国际援助可以帮助提供必要的种子和化肥。

对农业投资的支持

高粮价事件揭示了全球粮食供给与世界人口日益增长的需求之间平衡的脆弱性，同时也提示人们注意这样一个事实，即农业在全球减贫努力中没有得到足够的重视。因此，尽管近期迫切需要解决的问题是避免人类遭受饥饿和营养不良，尽快让生产方做出反应，恢复粮食供给与需求之间的平衡，但这些都必须与推动农业持续增长的中期行动相结合。发展中国家大幅度增加农业产量、提高生产率的空间很大。产量和生产率之所以没有增长

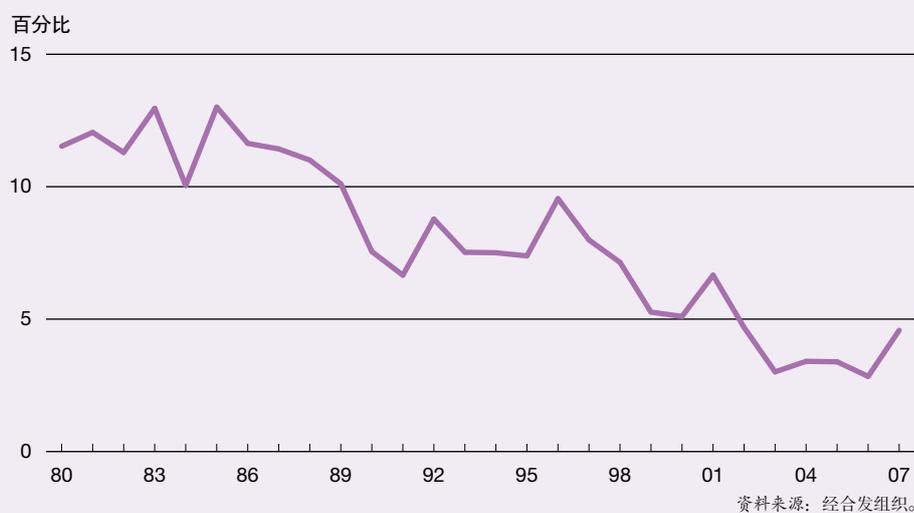
官方发展援助 (ODA)



是因为用于农业的资源在减少。需要增加公共和私营部门对发展中国家农业的投资。同时还需要更多的投资，尤其是在水管理、乡村道

路、营销和仓储设施以及研究和推广方面。然而，用于提高农业生产率的投资一直呈现下降的趋势。除此之外，对各国际农业研究中心的

官方发展援助总量中用于农业的比例



投资步伐也在放慢，尽管业已出现了诸如气候变化和生物燃料原料的需求增加等新的挑战。

对农业的外部援助显著下降是造成用于农业的资源下降的主要原因。官方发展援助（ODA）总量，即双边与多边援助流量总和，已从1997年的439.49亿美元大幅度增加到2006年的1209.42亿美元（所有价值均以美元现值计）。直接用于农业部门开支的专项官方发展援助也在增加，尽管缓慢得多，从30亿美元增加到2006年的40亿美元。

然而，官方发展援助中用于农业的比重却持续下降，从1997年的7%下降到2002年的不到4%。但2006年用于农业的官方发展援助比例可能略有上升。

捐赠方需要提高官方发展援助中用于农业的比例。在2008年6月粮农组织召开的世界粮食安全高级别会议上，很多捐赠方表示了提供额外资金的意愿，并做出认捐，以解决发展中国家近期和中期的农业和粮食安全問題。即使在金融危机和全球性衰退的形势下，也必须确保这些承诺得到履行。更宽泛而言，国际社会需要采取具体措施来提高自身能力，以协调而迅速的方式对发展中国家的要求做出反应，不仅仅是提供资金支持，还要提供长期振兴农业生产的技术援助。然而，发展中国家政府也需要采取行动，在国家预算中增加对农业的资源划拨，并出台有利于私营部门对农业进行投资的政策。

改善政策环境

除了需要确保获得关键生产性农资之外，如果生产者要对高粮价提供的机遇做出反应，而且进行必要投资以提高产量和生产率，有利的政策环境是至关重要的。但如上文所述，发展中国家应对粮食价格日益上涨的一些政策措施却打击了生产方的积极性。因此，需要促进国家层面政策一致性。在某些情况下，仅仅因为缺乏有关关键市场变量的可靠信息，比如现有供应量、价格，特别是公共和私有部门的库存，政策做出了不合理的政策选择。目前急需建立全面可靠的国际市场信息体系，为更有效的政策选择提供更坚实的基础。

国际组织可向发展中国家提供政策咨询和支持，帮助它们缓解高粮价的影响，改善粮食安全状况，保护农村贫困农户的土地等生产性资产，使他们能够从高粮价创造的机会中获益。联合国（UN）系统可以推广经验和最佳措施，帮助各国制定政策框架和战略。其中可能包括：

- 帮助设计粮食不安全和脆弱性监测系统；
- 确定哪些替代措施可以使生产者对市场改善的信号做出更好的反应，并评估这些措施的有效性；
- 评估支持水平的变化对粮食商品影响以及税收对粮食商品所产生的影响；
- 分析如何有效利用现有粮食流通系统，并确定向脆弱群体销售粮食的最佳瞄准标准；



- 评估粮食储备应该在减少跨年度价格波动和应急资源短缺中所起的作用；
- 确定使私营部门更充分地参与农业发展、尤其是在粮食贸易和农资供应方面发挥关键作用的最有效方式。

利用贸易政策措施来增加国内粮食供给也可能对其它国家产生影响，最明显的例子就是出口限制。这意味着需要更好地实现国际政策协调，对此，国际组织可以发挥推动作用。国际贸易政策归属世贸组织的职责范围，其规则目前正在多哈回合中进行谈判，可为应对高粮价的贸易政策应对提供背景条件。下文将对世贸组织规则做进一步讨论。

不仅仅是贫困的发展中国家可以通过政策调整来增加粮食供应、平抑价格上涨。如果生物燃料生产真的占用了本可以用于食品生产的农产品和资源，那么削减补贴或采用限额将纠正所有市场扭曲问题。如上所述，新兴的生物燃料市场对一些农产品形成了新的巨大需求，诸如糖料、玉米、木薯、油料和棕榈油等基本食品。人们认为，相当一部分粮食产品被生物燃料生产占用是受政策的驱使，主要是受补贴的驱使。目前正在激烈争论的一个问题是生物燃料补贴是否符合世贸组织的规则。另外一个相关的问题是生物燃料生产补贴对粮食价格的间接影响，以及从世贸组织《农业协定》或其它协议的视角看，这是否构成交叉补贴。且不谈这些法律方面的因素，如果有些补贴从

世贸组织的角度看完全合法，但会对粮食供给、贫困和粮食不安全问题产生负面影响，那么这些补贴是否应该被取消，这也是一个伦理问题。

确保世贸组织规则支持 应对未来粮食危机的政策措施

《乌拉圭回合农业协定》（UR AoA）所解决的问题之一是生产过剩以及国内和出口补贴引起的贸易扭曲。沿着这条路线，多哈回合正在继续这一改革进程。在高粮价背景下需要提出的一个问题是，是否有必要重新考虑某些贸易规则，从而使政府和国际社会能更好地应对未来的粮食危机。一些这类规则可能是关于出口限制和对基本食品征税的规则。《乌拉圭回合农业协定》或作为其前身的《关贸总协定》（GATT）1994年规则均没有对出口征税作任何规定，而且目前对出口限制的约束也相当弱，仅仅要求出口方提前通知，并适当考虑这些限制对进口方的影响。对出口限制规定不严的危险之一是使人们对国际市场作为粮食供给来源的可靠性产生了怀疑。

如果多哈回合能成功结束，其可能对粮食援助的规则会更严厉。尽管这将防止出口补贴欺诈，但仍需要重新审议非紧急情况下一如极易发生的高粮价事件—粮食援助的条款草案，从而设置适当的前提条件，保证在非紧急情况下能及时提供粮食援助。

第三个考虑因素是特殊待遇国家的覆盖面。目前，抵御贸易自由

化负面影响的几项特殊待遇仅限于《关于改革计划可能对最不发达国家和粮食净进口发展中国家产生不利影响的措施的马拉喀什部长级决定》（“马拉喀什决定”）提及的两类国家，即最不发达国家和粮食净进口发展中国家（NFIDCs）。除最不发达国家外，还有很多未被列入粮食净进口发展中国家的低收入缺粮国，它们也要求得到特殊待遇或者获得粮食援助、出口信贷、购买粮食的融资基金等等。

目前的高粮价危机不仅被用来为多哈回合谈判的尽快结束提供理由，也被用来反对新协议中可能提出的进一步削减保护措施的要求。那些赞成就进一步开放农业市场达成实质性协议的人提出，目前的保护和支撑水平已经压制了全球市场价格，打击了很多粮食进口国扩大粮食生产投资的积极性，导致了最近进口开支的高涨。而那些持反对意见的人也提出了证据，认为随着补贴国家产量过剩降低，自由化将对价格产生上行压力。也许更重要的是，他们担心进一步压缩发展中国家为促进其农业发展而提供有效保护的可用政策空间，可能会进一步减少对农业部门的投资，这样会使各国在未来粮食危机中更容易受到快速上升的粮食进口开支的影响。正是特殊保障机制这一为保护脆弱农业部门而提出的机制，成为2008年7月谈判破裂的根本原因。

总之，似乎目前的规则并不妨碍对高粮价做出政策反应，而且处

于谈判中的协议草案也不太可能改变这种状况。然而，仍可以改进和加强很多规则，使各国在未来能采取更适合于本国及其世贸组织伙伴的政策应对措施。目前的僵局提供了一个契机，使得人们就可能减少未来粮食价格危机的潜在负面影响的规则和协议开展进一步的辩论和谈判。

全球稳定供给保障体系

国际粮价暴涨对那些依靠粮食进口满足其大部分国内粮食需求的国家产生了严重的负面影响；在这些国家中，很多低收入缺粮国更是受到重创。如果要改善低收入缺粮国（粮农组织清单中目前包括82个此类国家）的粮食安全，而且如果它们不想采取代价很高的粮食自给政策，就需要建立一个双边甚至多边基础上的可靠的粮食供给保障体系。这种体系可以参照所商定的“合作协议”建立，就像国际能源机构为石油所建立的体系一样。所有相关方可以通过适当的国际或区域论坛探讨并商定这中协议的一个体系。这些协议也将提供强化的国际合作形式，并可能实现“双赢”的格局。

区域粮食储备能否发挥作用？

全球谷物库存水平低是粮价上涨的一个原因，这引发了有关区域粮食储备是否有助于缓解粮食短缺和降低价格剧烈波动的讨论。如果协调管理得当，区域粮食储备可以

帮助各国，尤其是依赖粮食进口的国家，以稳定的价格获得粮食，特别是在危机时期。虽然这种概念具有充分依据，但计划实施却面临障碍，因为需要感兴趣和参与管理的各方事先达成协议，而事实证明要达成此类协议是很难的。目前，真正存在的这类计划为数极少，而且遗憾的是，这些计划的实施经验也不尽人意。比如，国际货币基金组织曾为促进缓冲库存的建立而设立缓冲库存贷款，其经验表明，利息和库存管理费用往往已经超过了缓冲库存实际获得的微弱价格稳定效果（国际货币基金组织，1999）。同样，东盟大米应急储备是由东南亚国家联盟（ASEAN）建立的粮食储备计划，储备量仅高达8.7万吨，相当于东盟国家一天消费量的0.4（总需求量的0.1%）（日本农林水产省，2005），因此，对大米价格没有任何影响。

粮食储备在粮食严重短缺时期用于增加粮食供给的作用，可能优于其稳定粮食价格的作用，因为平抑价格要求有充足的资金来进口粮食。因此，应对粮食价格风险更可行的方式应是建立机制或机构，帮助各国为其进口粮食融资，尤其是在突如其来的严峻紧急情况下。

建立全球担保体系，为最不发达国家和粮食净进口发展中国家进口粮食提供融资帮助

由于粮食净进口发展中国家在粮食短缺期间可能面临为正常水平



粮食进口融资的困难，从乌拉圭回合谈判时起这就是一个不断困扰人们的问题，为解决这一问题各方达成了“马拉喀什决定”。马拉喀什决定中所提出的应对措施之一就是国际粮食供资基金。自乌拉圭回合以来，粮农组织和联合国贸易与发展大会（UNCTAD）所开展的工作表明，在粮食进口需求过高（由于来自国内的打击）或国际价格上涨的时期，发展中国家进口商面临着一些障碍。最严重的障碍之一就是信贷和风险上限，即出口融资机构（主要是银行）自行规定的面向各发展中国家的融资限额。当出现过量融资需求时，诸如最近高粮价引起的过度需求，这些限制就阻碍了为最不发达国家和粮食净进口发展中国家提供商品的私营出口商和这两类国家内部的进口商获得必要的信用证，以实现出口和进口融资，尽管发展中国家的进口商有支付能力。从这种逻辑推导出的想法是，应该为金融机构（既包括发达国家、也包括发展中国家的金融机构）建立一个公共担保体系（国家或国际商定的），以便在具体情况下提高相关信贷的上限。

其实这个概念本身并不具有革命性。近年来，欧洲复兴开发银行、国际金融公司、美洲开发银行和亚洲开发银行已经采纳了类似的“贸易促进计划”，以增加市场抵御风险的能力。在双边层面上，美国进出口银行、美国农业部和其它机构已经这样操作了多年。然而，针对最不发达国家和粮食净进口发展中国家

进口商的此类做法却微乎其微，而且这些计划中也不包括帮助当地银行进行能力建设的内容，而能力建设正是整个环节中最薄弱的部分。此外，在创立世贸组织的过程中，经合发组织国家签署过一项承诺，要建立一个此类性质的机制。

就是在那种背景下，粮农组织和联合国贸易与发展大会于2005年在日内瓦向代表团传发的文件中建议建立一个粮食进口供资基金（FIFF）。该基金无需新的机构或者额外的资金资源。它可以利用现有的多边基金，为相关进出口国的进出口融资银行提供额外的担保，支付在过高粮食进口开支期间的过高（额外）粮食进口开支。它将通过中央和商业银行向贸易商提供融资，由借贷国政府提供主权担保。该基金可以利用捐赠方担保，让银行发放相关信贷。与目前的一些国际融资计划不同，该贷款将不受任何条件的限制（比如，借贷国国际收支状况不理想）。然而，按照“马拉喀什决定”的规定，可以对面临粮食危机的最不发达国家和粮食净进口发展中国家予以优先贷款。粮农组织估计，在1974-2003年间，要求得到这种担保体系提供“过高融资”担保的可能只占最不发达国家和粮食净进口发展中国家粮食总进口成本的2%。考虑到人们对维持实体粮食储备是否可行存在疑虑，在当前粮价上涨的背景下，可以及时重新审议这项建议是否合理，并探讨在实际操作中如何实施。

动员国际行动

在2008年6月召开的世界粮食安全高级别会议（HLC）上，讨论了采取国际行动帮助遭受高粮价不利影响的发展中国家的必要性，以及通过何种形式进行帮助。181个国家的代表，包括43位国家元首、100多名部长以及国际组织、非政府组织和民间团体的高级代表会聚一堂，审议高粮价问题，并研究如何应对挑战。

关于世界粮食安全的《高级别会议宣言》呼吁国际社会通过紧急协调的行动，增加对受高粮价负面影响最严重的发展中国家的援助。会议还敦促捐赠方和国际金融机构为低收入粮食进口国提供国际收支和预算支持，并向国际机构提供充足资源，以扩大和改善这些机构的粮援工作和支持安全网计划。《宣言》要求为各国提供援助，以实施政策和措施，帮助生产者提高产量。不过，在围绕生物燃料及其与粮食供给和价格之间的关系这些较有争议的问题上，要达成共识却较具难度，需要就此开展更为详实的研究。

虽然高级别会议原本并不是一次认捐活动，但一些捐赠国和国际金融组织利用这次机会，宣布要大幅度提高资金支持，总计超过120亿美元。从中长期看，也许更为重要的是高级别会议的成果表明了人们重新认识到农业的重要性，将其重新置于发展日程之中心，也表明了对扭转以农为主发展援助下降趋势的承诺。高级别会议明确要求增加粮食生产，增加对农业的投资，以确保粮食安全。

表 1 若干国家应对农产品涨价的政策措施

| 政策 | 撒哈拉以南非洲 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|---------|----|-------|-----|-----|-------|----|------|---------|-------|-------|----|-----|-------|-----|-----|------|-------|-----|------|------|-----|------|--|
| | 安哥拉 | 贝宁 | 布基纳法索 | 布隆迪 | 喀麦隆 | 中非共和国 | 乍得 | 科特迪瓦 | 刚果民主共和国 | 厄立特里亚 | 埃塞俄比亚 | 加纳 | 几内亚 | 几内亚比绍 | 肯尼亚 | 莱索托 | 利比里亚 | 马达加斯加 | 马拉维 | 莫桑比克 | 纳米比亚 | 尼日尔 | 尼日利亚 | |
| 针对消费 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 紧急粮援及有针对性粮援 | | | | ■ | ■ | | ■ | | ■ | | ■ | | | | ■ | | | ■ | | | | | | |
| 现金支付 | | | | | | | | | | | ■ | | | | | | | | | ■ | | | | |
| 以工代赈 | | | | | | | | | | | ■ | | | | | | | | ■ | | | | | |
| 学校/医院供膳 | ■ | | ■ | | | | | | | | | | | | ■ | | | ■ | | | | | | |
| 消费者价格补贴 | | | | | | | | | | | ■ | | | | | | | | | | | | | |
| 消费者价格控制及稳定 | | ■ | ■ | | ■ | | | | | | | | | | | | | ■ | | | | ■ | ■ | |
| 降低/取消消费税 | | | ■ | | | | | | | | | | | | | | | ■ | | | | | | |
| 针对生产 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 生产者价格控制 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 降低生产税 | | | ■ | ■ | ■ | | | | | | ■ | | | | ■ | ■ | | | | ■ | | ■ | ■ | |
| 生产者补贴 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ■ | |
| 农资补贴 | | | | | | | | | | | | | | | ■ | | | ■ | | | | ■ | ■ | |
| 针对贸易 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 禁止农资出口 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 禁止出口 | | | | | | | | | | | ■ | | ■ | | | | | ■ | ■ | | | | | |
| 出口配额/限制 | | | ■ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 提高出口税 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 降低/取消进口关税及配额 | | ■ | ■ | | | | | | | | | | | | | | | ■ | | | | ■ | ■ | |
| 其它政策 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 具有长期效应 | | | ■ | ■ | | ■ | | | ■ | | ■ | | | | ■ | | | ■ | | ■ | | ■ | ■ | |

乍得

- 紧急粮援及有针对性粮援：向脆弱人群提供主食（谷类）

科特迪瓦

-

刚果民主共和国

- 紧急粮援及有针对性粮援：向脆弱人群提供主食（谷类）
- 具有长期效应：提高农业生产率

厄立特里亚

-

埃塞俄比亚

- 紧急粮援及有针对性粮援：向脆弱人群提供谷物（台麸）
- 现金支付：提供给脆弱人群
- 以工代赈：向脆弱人群提供食品（台麸、谷物）
- 消费者价格补贴：谷物
- 降低生产税：谷类
- 禁止出口：谷物
- 具有长期效应：以粮食换资产；提高农业生产率

加纳

-

几内亚

- 禁止出口：所有农产品（包括畜产品）

几内亚比绍

-

肯尼亚

- 紧急粮援及有针对性粮援：向最贫困人口提供食品（玉米、牛奶）
- 以工代赈：基本膳食（主要是玉米、牛奶）
- 学校/医院供膳：基本膳食
- 降低生产税：谷类
- 农资补贴：农业生产：政府贷款
- 具有长期效应：提高农业生产率（肯尼亚2030年远景）

莱索托

- 降低生产税：谷类

利比里亚

-

马达加斯加

- 紧急粮援及有针对性粮援：大米、小麦粉、饼干
- 以工代赈：基本膳食；食品券
- 学校/医院供膳：基本膳食（米饭、面包、牛奶）
- 消费者价格控制及稳定：大米
- 降低/取消消费税：大米
- 农资补贴：稻米生产
- 禁止出口：大米
- 降低/取消进口关税及配额：大米
- 具有长期效应：提高农业生产率；主食资源及制作多样化（如计划扩大高粱生产）

马拉维

- 禁止出口：玉米

莫桑比克

- 现金支付：提供给脆弱人群
- 降低生产税：谷类
- 具有长期效应：提高农业生产率

纳米比亚

-

尼日尔

- 消费者价格控制及稳定：谷物
- 降低生产税：谷类
- 农资补贴：正在考虑为粮食生产提供补贴
- 降低/取消进口关税及配额：大米
- 具有长期效应：提高农业生产率

尼日利亚

- 消费者价格控制及稳定：谷物
- 降低生产税：谷类
- 生产者补贴：大米
- 农资补贴：稻米生产：免费提供种子及化肥

- 降低/取消进口关税及配额：大米
- 具有长期效应：提高农业生产率

塞内加尔

- 消费者价格补贴：大米、小麦
- 消费者价格控制及稳定：大米、小麦
- 降低/取消进口关税及配额：小麦粉
- 具有长期效应：提高农业生产率

塞拉利昂

- 具有长期效应：提高农业生产率

索马里

-

南非

- 现金支付：提供给脆弱人群
- 降低生产税：谷类
- 具有长期效应：提高利率，以减轻通货膨胀

苏丹

- 降低生产税：谷类

斯威士兰

-

乌干达

- 学校/医院供膳：膳食（包括玉米及牛奶）
- 降低生产税：玉米
- 具有长期效应：增加对农业的投资

坦桑尼亚联合共和国

- 禁止出口：玉米及其它农产品
- 降低/取消进口关税及配额：玉米
- 具有长期效应：提高农业生产率

赞比亚

- 农资补贴：玉米
- 禁止出口：玉米
- 出口配额/限制：玉米
- 具有长期效应：增加对农业的投资

津巴布韦

- 消费者价格控制及稳定：玉米、高粱、小麦
- 降低生产税：谷类



近东和北非

阿尔及利亚

- 具有长期效应：对农业进行长期投资

埃及

- 现金支付：提供给脆弱人群
- 消费者价格补贴：小麦、面包及其他食品
- 禁止出口：大米
- 出口配额/限制：主要农产品(主食、乳制品)
- 降低/取消进口关税及配额：乳制品、食用油、大米

伊拉克

-

约旦

- 具有长期效应：提高部分公务员的工资

黎巴嫩

- 消费者价格补贴：小麦

毛里塔尼亚

- 降低/取消进口关税及配额：所有食品

摩洛哥

- 降低生产税：谷类
- 生产者补贴：饲料(畜牧生产)
- 降低/取消进口关税及配额：小麦

沙特阿拉伯

- 降低/取消进口关税及配额：乳制品、植物油、小麦

突尼斯

- 现金支付：提供给脆弱人群

也门

- 消费者价格补贴：小麦

拉丁美洲和加勒比海地区

阿根廷

- 禁止出口：玉米
- 提高出口税：谷类、大豆、油籽

玻利维亚(多民族国)

- 降低生产税：谷类
- 禁止出口：谷类、大豆、肉类
- 降低/取消进口关税及配额：玉米、大米、大豆油、小麦、小麦制品、肉类
- 具有长期效应：提高农业生产率

巴西

- 紧急粮援及有针对性粮援：向脆弱人群提供食品
- 现金支付：提供给脆弱人群
- 学校/医院供膳：膳食
- 降低生产税：谷类
- 降低/取消进口关税及配额：小麦

智利

- 具有长期效应：从阿根廷进口更多的小麦粉

古巴

-

多米尼加共和国

-

厄瓜多尔

- 紧急粮援及有针对性粮援：向脆弱人群提供食品
- 消费者价格控制及稳定：小麦、小麦粉、面包
- 降低/取消进口关税及配额：来自邻国的小麦、小麦粉

萨尔瓦多

- 降低/取消进口关税及配额：来自邻国的小麦粉

危地马拉

- 降低/取消进口关税及配额：来自邻国的小麦粉

海地

- 紧急粮援及有针对性粮援：向脆弱人群提供大米
- 消费者价格控制及稳定：大米

洪都拉斯

- 学校/医院供膳：膳食(包括玉米)
- 降低生产税：谷类
- 禁止出口：玉米
- 降低/取消进口关税及配额：来自邻国的小麦粉

墨西哥

- 学校/医院供膳：膳食(包括玉米)
- 降低/取消进口关税及配额：玉米
- 具有长期效应：计划将化肥价格降低三分之一；允许试种转基因作物(包括玉米)

尼加拉瓜

- 紧急粮援及有针对性粮援：小麦及其他食品
- 消费者价格控制及稳定：小麦
- 具有长期效应：食品制作创新：用土豆做的面包来代替小麦做的面包

秘鲁

- 降低生产税：谷类

亚洲

阿富汗

- 紧急粮援及有针对性粮援：向脆弱人群提供大米
- 降低生产税：谷类

孟加拉国

- 紧急粮援及有针对性粮援：向脆弱人群提供食品
- 以工代赈：向脆弱人群提供膳食
- 消费者价格补贴：大米
- 生产者价格控制：大米
- 降低生产税：谷类
- 禁止出口：棕榈油、大豆油

柬埔寨

- 以工代赈：向脆弱人群提供基本膳食(特别是大米)
- 禁止出口：大米
- 出口配额/限制：主要农产品

中国

- 现金支付：提供给脆弱人群
- 学校/医院供膳：食品
- 消费者价格控制及稳定：大米、小麦、牛奶、蛋、面包
- 降低生产税：谷类
- 生产者补贴：大米、畜产品
- 禁止农资出口：农业生产
- 禁止出口：大米、玉米
- 出口配额/限制：农产品
- 提高出口税：谷类
- 具有长期效应：为禽类生产降低风险，并为禽流感造成的损失提供补偿

附件 表 2
农产品实际价格走势

| | 20世纪 70年代 | 20世纪 80年代 | 20世纪 90年代 | 2000-05年 平均值 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|------|------|------|-------|------|
| 粮农组织粮食价格指数 (1998-2000 = 100) | 194 | 129 | 105 | 102 | 101 | 106 | 109 | 116 | 138 |
| 香蕉 | 746 | 675 | 559 | 476 | 351 | 478 | 532 | 578 | 562 |
| 牛肉 | 88 | 84 | 117 | 96 | 90 | 104 | 105 | 99 | 98 |
| 黄油 | 164 | 131 | 99 | 68 | 57 | 74 | 85 | 69 | 111 |
| 可可 | 252 | 154 | 70 | 61 | 75 | 64 | 62 | 62 | 74 |
| 咖啡 | 322 | 215 | 109 | 56 | 49 | 57 | 79 | 82 | 89 |
| 棉花 | 201 | 121 | 82 | 52 | 64 | 48 | 50 | 51 | 61 |
| 皮革 | 104 | 98 | 96 | 70 | 64 | 61 | 58 | 59 | 60 |
| 黄麻 | 1 087 | 599 | 380 | 269 | 226 | 256 | 256 | 325 | 277 |
| 玉米 | 311 | 191 | 130 | 93 | 98 | 102 | 87 | 104 | 135 |
| 油菜籽 | 825 | 452 | 287 | 234 | 277 | 276 | 230 | 268 | 355 |
| 大米 | 932 | 504 | 329 | 203 | 187 | 224 | 254 | 266 | 278 |
| 剑麻 | 1 578 | 997 | 802 | 693 | 654 | 786 | 780 | 792 | 813 |
| 高粱 | 292 | 182 | 124 | 94 | 102 | 102 | 89 | 111 | 143 |
| 大豆 | 742 | 431 | 291 | 230 | 248 | 278 | 242 | 228 | 319 |
| 食糖 | 37.27 | 18.91 | 12.13 | 7.51 | 6.63 | 6.53 | 8.72 | 12.60 | 8.36 |
| 葵花籽 | 1 004 | 470 | 364 | 259 | 269 | 294 | 268 | 258 | 410 |
| 茶叶 | n.a. | 3.14 | 1.96 | 1.52 | 1.41 | 1.51 | 1.44 | 1.67 | n.a. |
| 小麦 | 371 | 237 | 153 | 123 | 143 | 128 | n.a. | 135 | 206 |

注:

基准年为2000年。

各项产品价格基准:

- 香蕉, 厄瓜多尔 (美元/吨);
- 牛肉, 澳大利亚, 美国到岸价 (美分/磅);
- 黄油, 新西兰 (美分/磅);
- 可可, 国际可可组织指标价 (美分/磅);
- 咖啡, 国际咖啡组织指标价 (美分/磅);
- 棉花, 美国 (美分/磅);
- 皮革, 美国 (美分/磅);
- 黄麻, 孟加拉国 (美元/吨);
- 玉米, 美国 (美元/吨);
- 油菜籽, 鹿特丹 (美元/吨);
- 大米, 泰国100%B级 (美元/吨);
- 剑麻, 东非和巴西 (美元/吨);
- 高粱, 美国黄色2号 (美元/吨);
- 大豆, 鹿特丹 (美元/吨);
- 葵花籽, 阿姆斯特丹 (美元/吨);
- 食糖, 国际食糖协定 (美分/磅);
- 茶叶, 粮农组织茶叶综合价 (美元/公斤);
- 小麦, 阿根廷 (美元/吨)。

n.a. = 无数据。

资料来源: 粮农组织。



表 3
农产品各月份名义价格

| | 2007年 | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1月 | 2月 | 3月 | 4月 | 5月 | 6月 | 7月 | 8月 | 9月 | 10月 | 11月 | 12月 |
| 粮农组织粮食价格指数 (1998-2000 = 100) | 135 | 138 | 139 | 141 | 143 | 150 | 155 | 160 | 170 | 174 | 179 | 186 |
| 香蕉 | 639 | 655 | 648 | 648 | 689 | 779 | 734 | 697 | 665 | 659 | 651 | 648 |
| 牛肉 | 118 | 119 | 118 | 118 | 117 | 119 | 117 | 118 | 118 | 116 | 118 | 120 |
| 黄油 | 88 | 92 | 94 | 107 | 100 | 116 | 142 | 160 | 168 | 172 | 188 | 184 |
| 可可 | 1 702 | 1 814 | 1 924 | 1 977 | 2 005 | 2 017 | 2 153 | 1 902 | 1 938 | 1 915 | 1 967 | 2 113 |
| 咖啡 | 106 | 104 | 100 | 99 | 100 | 107 | 106 | 108 | 113 | 116 | 114 | 118 |
| 棉花 | 59 | 59 | 59 | 57 | 55 | 60 | 64 | 59 | 61 | 64 | 62 | 66 |
| 皮革 | 76 | 78 | 78 | 78 | 77 | 73 | 68 | 67 | 68 | 67 | 68 | 68 |
| 黄麻 | 330 | 330 | 325 | 325 | 325 | 325 | 330 | 330 | 330 | 330 | 350 | 370 |
| 玉米 | 164 | 177 | 170 | 150 | 159 | 165 | 146 | 152 | 158 | 163 | 171 | 179 |
| 油菜籽 | 357 | 349 | 342 | 345 | 360 | 371 | 407 | 440 | 486 | 518 | 560 | 594 |
| 大米 | 318 | 322 | 325 | 322 | 325 | 333 | 337 | 336 | 332 | 338 | 358 | 376 |
| 剑麻 | 920 | 926 | 918 | 928 | 939 | 930 | 1 019 | 1 030 | 1 025 | 1 032 | 1 041 | 1 042 |
| 高粱 | 175 | 182 | 173 | 148 | 158 | 168 | 159 | 170 | 179 | 174 | 172 | 201 |
| 大豆 | 306 | 323 | 324 | 320 | 334 | 362 | 374 | 386 | 430 | 445 | 489 | 516 |
| 食糖 | 10.7 | 10.8 | 11.1 | 11.3 | 11.2 | 11.5 | 11.1 | 11.7 | 11.4 | 11.4 | 12.0 | 12.3 |
| 葵花籽 | 338 | 339 | 346 | 368 | 395 | 416 | 456 | 513 | 636 | 697 | 711 | 704 |
| 茶叶 | 1.78 | 1.78 | 1.85 | 1.84 | 1.81 | 1.88 | 1.91 | 2.00 | 2.11 | 2.15 | 2.10 | 2.17 |
| 小麦 | 183 | 175 | 187 | 209 | 219 | 239 | 249 | 273 | 325 | 321 | 290 | 310 |

(待续)

表 3 (续)
农产品各月份名义价格

| | 2008年 | | | | | | | |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1月 | 2月 | 3月 | 4月 | 5月 | 6月 | 7月 | 8月 |
| 粮农组织粮食价格指数 (1998-2000 = 100) | 195 | 215 | 217 | 214 | 215 | 219 | 213 | 201 |
| 香蕉 | 689 | 792 | 1 027 | 967 | 923 | 868 | 722 | 799 |
| 牛肉 | 122 | 129 | 133 | 137 | 154 | 162 | 176 | 169 |
| 黄油 | 184 | 184 | 181 | 179 | 178 | 182 | 184 | 171 |
| 可可 | 2 216 | 2 523 | 2 670 | 2 628 | 2 690 | 3 022 | 2 954 | 2 810 |
| 咖啡 | 122 | 139 | 136 | 127 | 127 | 131 | 133 | 131 |
| 棉花 | 68 | 71 | 83 | 71 | 68 | 69 | 70 | 69 |
| 皮革 | 65 | 65 | 66 | 67 | 67 | 67 | 68 | n.a. |
| 黄麻 | 383 | 383 | 410 | 460 | 460 | 460 | 510 | 510 |
| 玉米 | 206 | 220 | 234 | 247 | 242 | 281 | 267 | 232 |
| 油菜籽 | 645 | 700 | 758 | 709 | 713 | 722 | 679 | 596 |
| 大米 | 385 | 463 | 567 | 853 | 963 | 870 | 835 | 787 |
| 剑麻 | 1 088 | 1 088 | 1 092 | 1 141 | 1 141 | 1 142 | n.a. | n.a. |
| 高粱 | 226 | 224 | 230 | 242 | 242 | 277 | 234 | 211 |
| 大豆 | 536 | 579 | 576 | 556 | 570 | 625 | 634 | 557 |
| 食糖 | 11.7 | 10.7 | 9.8 | 9.8 | 9.2 | 8.0 | 8.6 | 8.5 |
| 葵花籽 | 752 | 826 | 920 | 919 | 785 | 767 | 767 | 589 |
| 茶叶 | n.a. |
| 小麦 | 330 | 365 | 395 | n.a. | n.a. | 363 | 329 | 307 |

注:

基准年为2000年。

各项农产品价格基准:

- 香蕉, 厄瓜多尔 (美元/吨);
- 牛肉, 澳大利亚, 美国到岸价 (美分/磅);
- 黄油, 新西兰 (美分/磅);
- 可可, 国际可可组织指标价 (美分/磅);
- 咖啡, 国际咖啡组织指标价 (美分/磅);
- 棉花, 美国 (美分/磅);
- 皮革, 美国 (美分/磅);
- 黄麻, 孟加拉国 (美元/吨);
- 玉米, 美国 (美元/吨);
- 油菜籽, 鹿特丹 (美元/吨);
- 大米, 泰国100% B级 (美元/吨);
- 剑麻, 东非和巴西 (美元/吨);
- 高粱, 美国黄色2号 (美元/吨);
- 大豆, 鹿特丹 (美元/吨);
- 葵花籽, 阿姆斯特丹 (美元/吨);
- 食糖, 国际食糖协定 (美分/磅);
- 茶叶, 粮农组织茶叶综合价格 (美元/公斤);
- 小麦, 阿根廷 (美元/吨)。

n.a. = 无数据。

资料来源: 粮农组织。

- 粮农组织, 2007, 《2006年农产品市场状况》, 罗马(亦见: www.fao.org/SOF/soco)。
- 粮农组织, 2008a, 《2008年世界粮食不安全状况》, 罗马(亦见: www.fao.org/SOF/sofi)。
- 粮农组织, 2008b, 《粮食展望》(亦见: www.fao.org/giews/english/fo/index.htm)。
- 粮农组织, 2008c, 2008年6月3-5日于罗马召开的世界粮食安全高级别会议: 气候变化和生物能源的挑战, 《会议报告》(亦见: www.fao.org/foodclimate/conference/en)。
- 粮农组织, 2008d, 《2008年粮食及农业状况》, 罗马(亦见: <http://www.fao.org/SOF/sofa>)。
- 粮农组织, 2009a, 《作物前景及粮食形势》(亦见: www.fao.org/giews/english/cpfs/index.htm)。
- 粮农组织, 2009b, “各国基本食品价格 — 数据及分析工具”(亦见: www.fao.org/giews/pricetool)。
- 粮农组织, 2009c, 《世界粮食形势》(亦见: www.fao.org/worldfoodsituation)。
- Gilbert, C., 2006, “农产品价格趋势及波动”。载于粮农组织, 《农产品市场及贸易: 分析市场结构和不稳定性的新途径》, A. Sarris和D. Hallam编, 第31-61页, 罗马, 粮农组织及英国Edward Elgar出版社。
- IFPRI (国际粮食政策研究所), 2008, 《高涨的粮价》(可见: www.ifpri.org/presentations/20080411jvbfoodprices.pdf)。
- IFPRI, 2009, 《国际粮食政策研究所高粮价危机行动计划》(见: www.ifpri.org/themes/foodprices/foodprices.asp)。
- IMF (国际货币基金组织), 1999, 《补偿和应急供资基金 (CCFF) 和缓冲库存供资基金 (BSFF) 回顾—初步研究》(见: www.imf.org/external/np/ccffbsff/review)。
- IMF, 2008, 《区域经济展望 — 中东和中非》, 华盛顿特区(亦见: www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2008/MCD/eng/mreo0508.pdf)。
- MAFF (日本农林水产省), 2005, 《实现无饥饿无贫困的世界 (国际粮食储备计划和东亚应急大米储备简介)》, 东京(亦见: www.maff.go.jp/eaerr.pdf)。
- 经合发组织-粮农组织, 2008, 《经合发组织-粮农组织2008-2017年农业展望》, 巴黎, 经合发组织出版物 (“概要”可见: www.fao.org/es/ESC/en/2/3/highlight_550.html)。
- Rapsomanikis, G., Hallam D.和Conforti, P., 2006, “发展中国家若干粮食及经济作物市场的一体化及价格传导论文: 回顾与应用”。载于粮农组织, 《农产品市场及贸易: 分析市场结构和不稳定性的新途径》, A. Sarris和D. Hallam编, 第187-217页, 罗马, 粮农组织及英国Edward Elgar出版社。
- 《经济学家》杂志, 2007, “廉价粮食时代的终结”, 12月6日。
- 油桶网, 2009, “关于能源与我们的未来的讨论”(见: www.theoildrum.com)。
- 《时代周刊》, 1974, “世界粮食危机”, 11月11日。
- 世界银行, 2007, 《2008年世界发展报告: 以农业促发展》, 华盛顿特区(亦见: www.worldbank.org/reference)。

2006-08年 粮农组织贸易及市场司出版物

- 《2007-2008年农产品市场回顾》（2008）
《贸易改革与粮食安全：个案研究及综述》（H. Thomas编）（2006）
《经合发组织-粮农组织2008-2017年农业展望》（2008；与经合发组织联合出版）
《经合发组织-粮农组织2007-2016年农业展望》（2007；与经合发组织联合出版）
《经合发组织-粮农组织2006-2015年农业展望》（2006；与经合发组织联合出版）
《农产品市场及贸易：分析市场结构和不稳定性的新途径》（A. Sarris及D. Hallam编）（2006；与Edward Elgar出版社联合出版）
《世贸组织关于农业符合发展的规则》（J. Morrison和A. Sarris编）（2007）

粮农组织农产品政策回顾

1. 《2003-2004年基本粮食商品政策》（2006）

粮农组织商品及贸易会议纪要

2006年

2. 《商品价值链中的治理、协调和流通》

粮农组织商品及贸易技术论文

2008年

11. 《北美洲粮食市场的增值标准：发展中国家认证产品的贸易机遇》（P. Liu编）

2007年

10. 《农户脆弱性与商品风险保险——来自坦桑尼亚联合共和国的证据》（A. Sarris和L. Christiaensen）

2006年

9. 《依赖商品的非洲国家的农业与贫困：坦桑尼亚联合共和国一农户的视角》（A. Sarris、S. Savastano和L. Christiaensen）
8. 《非洲、加勒比和太平洋国家-欧盟经济伙伴协定的农业内容》（S. Koroma和J.R. Deep Ford编）

粮农组织商品及贸易政策研究工作论文

2008年

25. 《世贸组织与应对飞涨粮价有关的规定》（R. Sharma和P. Konandreas）
24. 《中国、印度和东盟自由贸易区：不断演化的双边农产品贸易及自由贸易协定带来的新机遇》（R. Sharma）

2007年

23. 《发展中国家面临结构障碍的贸易自由化：坦桑尼亚的总体平衡分析》
(P. Conforti和A. Sarris)

2006年

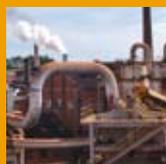
22. 《巴西的糖、乙醇、油价格体系的阈值协整：非线性矢量误差纠正模型研究》
(G. Rapsomanikis和D. Hallam)
21. 《棉花供给的价格弹性估计：结构性时间序列法》 (B. Shepherd)
20. 《市场准入与优惠贸易计划：来自若干发达和发展中国家的证据》 (P. Conforti和L. Salvatici)
19. 《农业在坦桑尼亚扶贫工作中的作用：乞力马扎罗和卢物纳一农户的视角》
(A. Sarris、S. Savastano和L. Christiaensen)
18. 《坦桑尼亚生产者需求与降雨保险的福利效应》 (A. Sarris、P. Karfakis和L. Christiaensen)
17. 《坦桑尼亚农村家庭的脆弱性》 (A. Sarris和P. Karfakis)

农产品市场状况 2009

在 2008年上半年，世界经受了30年来最高的粮价和一场全球性的粮食不安全危机。虽然国际粮价随后出现回落，但仍高于几年前的水平，并预计将会如此维持下去。据粮农组织估计，飞涨的粮价使长期饥饿的人口在2007年和2008年增加了1.15亿，从而使全世界饥饿人口总数达到近10亿。

本报告阐述了粮价上涨的原因，并指出需要采取哪些步骤，确保发展中国家农民能抓住高粮价这一机遇，为全世界提供买得起的粮食。报告重点关注那些诸如生物燃料需求、油价创历史新高、中国和印度不断增长的粮食需求等“新”问题，探究这些问题在多大程度上造成了粮价的突涨，同时还探讨了传统市场驱动因素的作用。报告还探讨了发展中国家生产者为何未通过增加投资和扩大生产来加以应对。飞涨的粮价和随之而来的粮食危机是全球性问题，需要采取全球性行动才能解决，因此迫切需要加强对世界粮食安全的治理。

《2009年农产品市场状况》旨在让更多的公众参与到对农产品市场问题及相关政策问题的讨论中来。其试图客观、直接地诠释经济学问题，为所有对农产品市场发展及其对发展中国家的影响等问题感兴趣的人士提供参考。



ISBN 978-92-5-506280-3



9 789255 106280 3

10854Ch/1/6.09/300