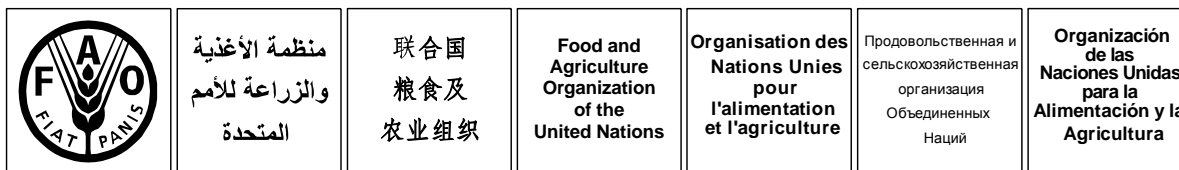


2012年3月



商品问题委员会

第六十九届会议

2012年5月28-30日，罗马

2007-2011年国内粮食价格与 粮食政策响应相关经验

内容提要

2007年中期以来，世界粮食价格高位波动，期间也有关于国内市场价格大范围上涨的报道。这触发了许多不同的政策响应，旨在遏制价格上涨，解决更长期粮食问题。与此同时，秘书处努力对国内粮食价格和政策发展进行汇编和审议，目前得到的信息足以供许多国家对2007-2011年相关经验进行全面审议。CCP12/5号文件提出这些经验，先介绍国内谷物价格，再介绍国家政策响应。本文件最后对一些政策和分析性问题加以总结，供委员会研究审议。

建议商品委采取的行动

拟请委员会：

- 认识到加强国家间政策协调、提高市场透明度，可有助于稳定国内和国际市场。
- 强调立即成功完成“多哈回合”贸易谈判的重要性。
- 建议粮农组织密切关注粮食商品价格动向及政策响应，并在必要时开展深入分析和国别案例研究。
- 要求粮农组织继续并加强给成员国提供政策和计划行动援助，以便有效应对高位波动的粮食价格。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，

本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

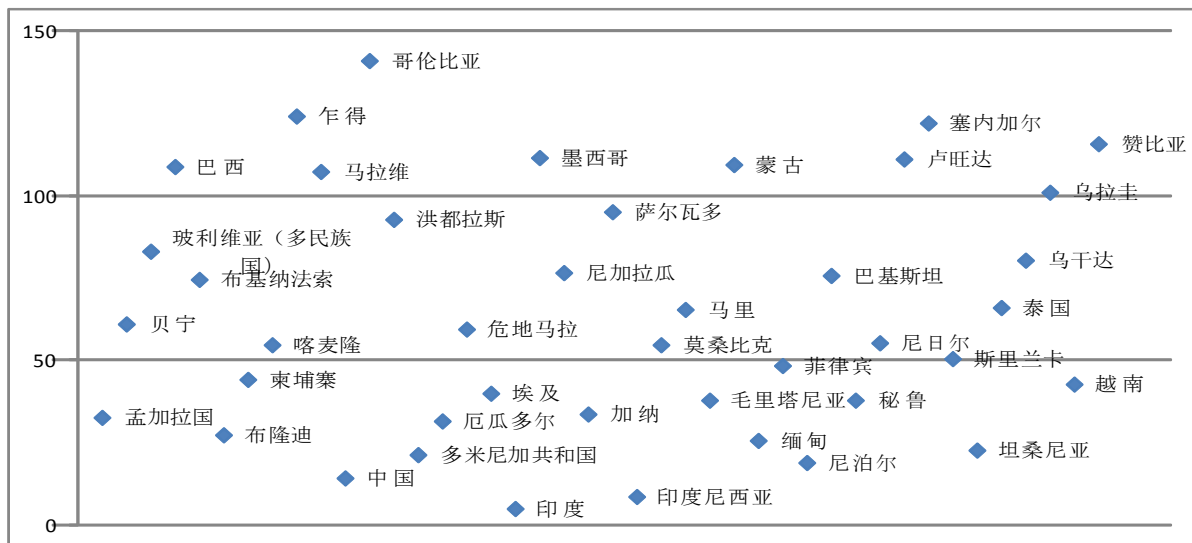
I. 2007-2011 年国内谷物价格上涨情况综述

1. 本综述以 52 个国家 155 个国内谷物（稻米、小麦和玉米）价格系列为基础编写。2007-2011 年间，世界市场谷物价格经历五次飙升或飞涨，其中稻米一次（2007 年 8 月）、小麦（2007 年 8 月）和玉米（2010 年 11 月）各两次。下文综述提出以下问题：国际粮价飞涨期间，国内价格上涨多少？某一时期内，国内价格相对于世界价格变化的变化情况称为“传导率”，这是对传导的粗略衡量。应注意，尽管世界价格变化是国内价格变化的主要决定因素，但其关联程度也取决于其他因素，如自给水平、调节传导的障碍和政策以及结构性制约因素。

A. 稻米

2. 稻米价格从 2007 年 10 月至 2008 年 5 月大幅上涨，泰国 A1 稻出口价格上涨 475 美元/吨（或 160%）。同期，（增加两个月至 2008 年 7 月，因价格仍保持强势上涨，体现传导的滞后性）所涉 42 个国家国内价格平均上涨 305 美元/吨（或 50%），传导率为 64%。如图 1 所示，10 个国家传导率超过 100%，即国内价格涨幅超过世界价格涨幅，另有 15 个国家传导率为 50%-100%。其余 17 个国家传导率不足 50%。37 个国家中 23 个国家以当地货币计算的价格涨幅低于以美元计算的涨幅，其中 15 个国家低至少 10 个百分点，反映出货币升值的情况。另外，11 个国家以当地货币计算的价格涨幅高于以美元计算的涨幅，但只有两个国家的这一情况较为明显，反映出货币贬值的情况。分区域看，亚洲国家（42%）传导率低于非洲（70%）和拉丁美洲（74%）。

图1-飞涨稻米价格的传导（2007年10月-2008年5月）



说明：传导率指价格飞涨期间，国内价格变化与世界价格变化之比。

B. 小麦

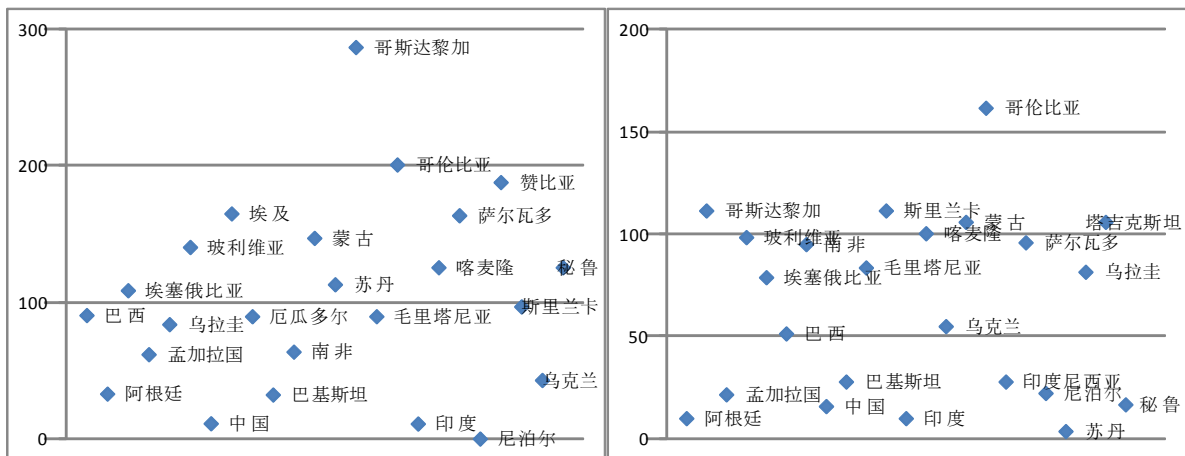
3. 小麦价格经历两次飞涨：第一次从 2007 年 5 月至 2008 年 3 月，第二次从 2010 年 6 月至 2011 年 2 月。本综述以 26 个国家的 56 个价格系列为基础，包括第一次价格飞涨中的 27 个价格系列和第二次价格飞涨中的 29 个价格系列。每一时期中，12 个系列为小麦价格，其他为面粉价格。尽管两种产品不完全相同，但预计小麦世界价格将会对国内市场面粉价格产生重大影响。

第一次价格飞涨，2007 年 5 月-2008 年 3 月

4. 这一时期，世界价格（美国 2 号硬红冬小麦）上涨 279 美元/吨（或 137%）。12 个国家小麦价格平均变化为 221 美元/吨，或传导率为 79%（221 美元/279 美元），中国和印度传导率最低，均为 11%，玻利维亚、埃及、埃塞俄比亚和苏丹四国传导率均超过 100%（图 2）。以本地货币计算的价格涨幅较之以美元计算的价格涨幅平均低 17 个百分点。而 15 个国家面粉价格平均上涨 377 美元/吨，（从小麦到面粉市场）传导率为 135%。10 个国家传导率超过 100%，3 个国家传导率介于 50%-100%之间。多数国家以当地货币计算的价格变化低于以美元计算的价格变化。

图 2 - 飞涨小麦价格的传导

第一次飞涨（2007 年 5 月-2008 年 3 月） 第二次飞涨（2010 年 6 月-2011 年 2 月）



说明：传导率指价格飞涨期间，国内价格变化与世界价格变化之比。

第二次价格飞涨，2010 年 6 月-2011 年 2 月

5. 在此期间，世界价格上涨 179 美元/吨（或 98%）。12 个国家小麦国内价格平均变化（如上文所述，含额外两个月）为 92 美元/吨，传导率为 52%，低于第一次价格飞涨期间 79%的传导率。12 个国家中 7 个国家传导率超过 50%，但均未

超过 100%，中国、印度和苏丹传导率低于 20%。国内价格除明显低于第一次价格飞涨外，在 2011 年 2 月世界价格达到峰值后，也普遍没有继续强劲上涨。17 个国家面粉平均价格变化为 133 美元/吨，传导率为 74%，远远低于第一次价格飞涨期间的 135%。7 个国家传导率超过 100%，4 个国家传导率介于 50%-100%之间（图 2）。样本中，以当地货币计算的价格变化比以美元计算的价格变化平均低约 10 个百分点。

C. 玉米

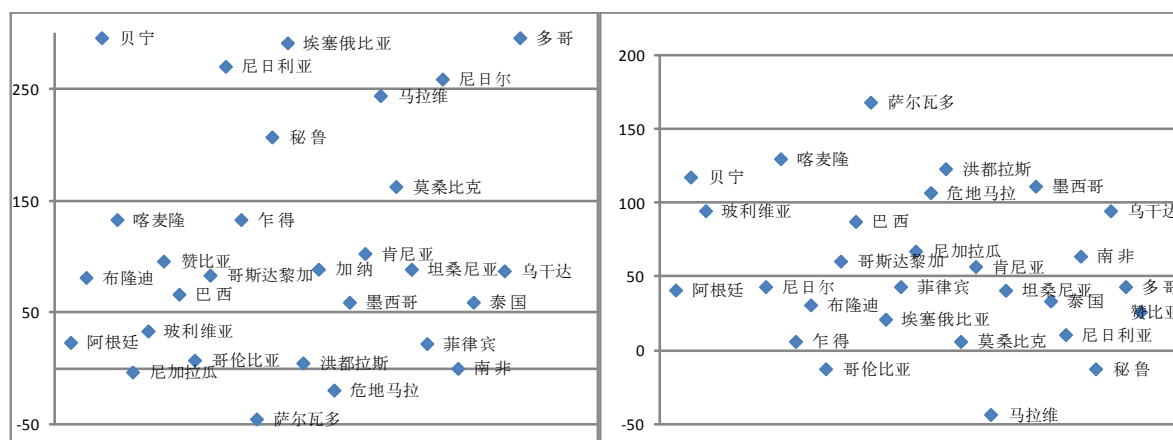
6. 与小麦相似，玉米世界价格经历两次价格飞涨：2007 年 7 月-2008 年 6 月和 2010 年 6 月-2011 年 4 月

第一次价格飞涨，2007 年 7 月至 2008 年 6 月

7. 在此时期，世界玉米价格（美国 2 号黄玉米）上涨 135 美元/吨（92%），29 个国家国内价格平均上涨 146 美元/吨，传导率为 108%。7 个国家（贝宁、埃塞俄比亚、马拉维、尼日尔、尼日利亚、秘鲁和多哥）传导率超过 200%（图 3），另外 4 个国家（喀麦隆、乍得、肯尼亚和莫桑比克）传导率介于 100%-200%之间。价格变动剧烈，需深入分析深层次原因。而且许多市场一体化相关研究已注意到，引起非洲玉米价格传导较弱的主要原因是交易量低，说明国内因素起主导作用，这一问题更有待深入分析。以当地货币计算的价格变化大体偏低，但幅度不大。分区域看，非洲 16 国平均传导率为 165%，而拉美 11 国平均传导率仅为 62%。

图3 - 玉米价格传导

第一次飞涨（2007 年 7 月-2008 年 6 月） 第二次飞涨（2010 年 6 月-2011 年 4 月）



说明：传导率指价格飞涨期间，国内价格变化与世界价格变化之比。

第二次价格飞涨，2010年6月至2011年4月

8. 世界玉米价格上涨 162 美元/吨，而第一轮价格飞涨期间涨幅为 135 美元/吨。28 个国家国内价格平均上涨 90 美元/吨，传导率为 56%。其中 6 个国家（贝宁、喀麦隆、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯和墨西哥）传导率超过 100%，另外 7 个国家介于 50%-100%之间。21 个国家以当地货币计算的价格变化低于以美元计算的变化。

国内价格变化概述

9. 如综述所示，世界市场价格暴涨时，国内价格也出现大幅上涨。综合两个时期所有 155 个价格系列看，155 个系列中 48 个系列国内价格涨幅高于世界市场涨幅（即传导率超过 100%），50 个系列传导率介于 50%-100%之间，其余 57 个系列传导率低于 50%。第二次价格飞涨期间（2010/11 年），小麦和玉米的传导率明显更低。主要原因之一是 2009 年谷物产量升高，很可能更多库存转移至 2010/11 季。2007/08 年价格飞涨后，更好的准备也可能导致传导率低的原因。许多国家传导率超过 100%，某些情况下甚至超过 200%。应对这些情况进行集中研究，以便了解政策和非政策（如天气）因素在加剧传导或弱化价格上涨中发挥的作用。对市场一体化和价格传导开展计量经济学分析应为这一方向的优先重点。

II. 2007-2011 年应对谷物价格飞涨的国家对策

10. 粮食价格居高波动，特别是价格飙升自然会触发许多不同的政策响应。2008 年粮农组织根据 77 个国家的信息开展的调查发现，所调查国家中一半采取措施降低粮食进口税，55% 利用价格控制和消费者补贴，25% 实行某些形式的出口限制，25% 动用谷物库存提高供给，16% 未采取任何政策干预。粮农组织及其他机构近期对政策响应的情况更新中也反映出相似情况。

11. 下文对这些政策响应加以总结。为更好地突出短期和长期响应、新问题及政策辩论，从以下六个方面进行介绍：a) 贸易政策；b) 着重强调粮食生产与粮食自给；c) 国际农业土地投资；d) 增加农场支持和创新计划支出；e) 提高公共部门对粮食市场的参与；f) 遏制基本粮食零售价格上涨的多种特别响应。

A. 采取贸易政策，控制当地粮价通胀

12. 许多国家尝试通过采取贸易措施，控制国内粮食价格，主要因为贸易措施实施迅速，成本较低。许多粮食进口国降低关税，有些降至零关税，措施效果各不相同。对降价的影响取决于关税水平和消减幅度。例如，摩洛哥将小麦进口关税从 130% 大幅消减至 2.5%，尼日利亚将稻米进口关税从 100% 消减至 2.7%。两例

中，措施对价格的效果十分明显。秘鲁和印度尼西亚的影响预期较小，秘鲁暂停对小麦、玉米和所有面粉征收进口关税，原关税介于 17%-25% 之间；印度尼西亚取消小麦进口关税，原关税仅为 5%。

13. 若干国家采取的其他贸易措施包括各种形式的出口限制：经常税（从价税和从量税）、差额税以及因加工阶段而异的差别税、最低出口价、配额和出口禁令。在某些情况下，随着决策者对国内外粮食价格快速变化做出反应，这些手段被组合使用（按顺序或同时使用）。2008 年第一次价格飞涨后，各国普遍放松或取消出口限制，但一些国家直至 2011 年第二次价格飞涨后仍在继续使用。2011 年第二次价格飞涨期间，许多国家再次限制出口。从 2011 年 7 月起，阿根廷、印度、俄罗斯联邦和乌克兰等所有主要谷物出口国均取消限制，在某些情况下，使用出口税或配额加以调控。越南稻米出口继续受频繁调整的最低出口价调控。

14. 在此期间，国家内部、贸易和粮食安全问题全球论坛以及世贸组织农业委员会都对粮食出口限制问题进行大量辩论，涉及影响和效果的若干问题：对世界市场价格和波动性的影响；各国内部稳定消费品价格的效果；对生产者的影响；对长期生产和市场发展的影响；对私营贸易的影响；其他限制性手段的合理性。这些讨论在利益相关者之间展开，如产业团体（农民、加工者和贸易者）、消费者群体以及政府，有时甚至在不同部委间展开。

15. 自 2012 年 2 月起，多数限制性措施，如禁令和配额已被取消。但不难发现，国家媒体和市场分析人士指出各国政府有可能再次使用出口限制，这取决于粮价通胀和当前出口速度等触发因素的发展情况。出口税和出口限制符合世贸组织规定，但需要遵守世贸组织农业协定第 12 条报告要求。暂且不提该法律规定，2007-11 年的经验表明该贸易政策有很大微调空间，以使其更为有效并对农民和私营贸易产生更少的负面影响。恢复进口国对全球粮食市场的信心也是有待解决的问题。

B. 着重强调粮食生产和粮食自给

16. 2007-08 年全球粮食危机促使许多国家更加重视粮食生产，设定更高的粮食自给目标，将其作为新的或重新制定的国家粮食安全战略的一部分。被世界市场价格上涨抬高的国内价格自然会使生产可能性曲线上扬，这些政策响应反映出提高并将粮食产量保持在更高水平的愿望。出现这些响应也是由于逐渐感觉到世界粮食市场已不太可靠。在某些情况下，各国早就表达了这些政策立场，而只是作为危机应对手段才予以重新制定。例如。中国多年前就制定有“粮食安全”政策，目标是实现 95% 的自给率；2009 年 11 月的重要政策文件中又重申了这一

点。同时，过去四年，对粮食生产的支持大幅提升。2010年1月，俄罗斯联邦宣布《粮食安全政策》，设定最低自给率量化目标，将粮食最低自给率定为95%。安哥拉2009年批准了《国家粮食安全战略与行动计划》。在西非（如在贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、马里、尼日利亚和塞内加尔），许多政府发起新的粮食生产运动，设定更高自给率目标，特别是针对稻米。阿尔及利亚和埃及也提高了小麦自给率目标。在其他地区，孟加拉国、印度尼西亚、马来西亚和菲律宾重申或宣布针对稻米的更高或完全自给目标。

17. 一些区域经济团体也做出类似响应。在西非，粮食危机促使重新制定区域农业计划。2008年6月，西非国家经济共同体国家元首召开峰会应对粮食危机，并宣布为实现粮食自治，推动区域粮食（稻米、玉米和块茎）价值链的发展。在此区域粮食安全战略下，东非共同体也在朝这一方向前进。

C. 国际农地投资，保障粮食供应

18. 面对高粮价并预见到全球粮食市场的弱点，富裕缺粮国采取了有意思的应对措施，即在土地丰富且利用不足的国家投资初级粮食生产。该举动引发大量辩论。一方面欢迎此类投资，因为这会给发展中国家带来急需的投资，用于推动农业现代化，开展技术转让，创造就业并建立上下游联系。另一方面也提出关切，认为如缺少适当政策、法律和机制，大规模土地投资将给东道国和当地社区带来风险，一些案例研究也反映出这一点。

19. 为此，呼吁国际社会提供指导，对此类投资加以监管。粮农组织推动有关《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》的国际谈判。2012年5月获世界粮食安全委员会批准后，《自愿准则》将作为参考，用以指导改进土地、渔业及森林权属治理，以可持续方式实现全民粮食安全的总体目标。此外，粮农组织、国际农业发展基金会、联合国贸易和发展会议以及世界银行联合制定了《尊重权利、生计和资源的负责任农业投资资源原则》。这些文书将为粮安委牵头的磋商提供参考。磋商旨在制定粮食安全与营养负责任农业投资原则，并扩大对原则的认同。

D. 增加农场支持和创新计划支出

20. 与战略调整保持一致，世界多国政府宣布新承诺和/或增加粮食生产计划支出。面对粮食危机立即做出的明确响应是燃料和化肥补贴以及种子补贴和农场贷款补贴。也采用了创新计划，如针对化肥和公私伙伴关系的“智能补贴”。非洲许多国家以及其他地区，如阿塞拜疆、孟加拉国、哥斯达黎加和印度尼西亚都采

取了这些应对措施。2006-2010 年间，中国粮食生产支持计划支出 – 直接收入支持，以及种子、农机、燃料和化肥补贴增加了四倍多。安哥拉政府 2009 年宣布对农投资 20 亿美元，希望大力刺激谷物生产。肯尼亚 2009 年农业预算支持大幅增加 66%，且该支持力度仍将继续。因此，2011 年报告称农业预算所占比重从数年前的 4% 增加至约 9%。通过价格支持计划鼓励粮食生产，并辅之以公共采购，也成为普遍采用的应对措施。已经制定这些计划的国家，如中国和印度，大幅提高了扶持价格。其他地区，如阿尔及利亚、安哥拉和尼日利亚则宣布了新计划。

21. 除国家承诺外，高级别国际峰会和会议也更多承诺为农业提供外部援助，都是为了应对粮食危机。总之，价格飞涨和高位波动的粮价预期给想法和行动都带来重大影响。因此观念发生了变化，意识到过去对粮食生产供资不足，各国应加倍努力发展该分部门。

E. 增加公共部门对粮食市场的参与

22. 许多国家没有将大规模公共粮食采购计划作为支持农场价格和维持公共储备计划的一部分，从新宣布的意图、决定和政策讨论可以看出，国家将在粮食市场中发挥更大作用。印度过去 4 季公共谷物采购创历史新高，平均约占稻米和小麦总产量的 30%，明显高于一般公共储备水平。印度预期需要约为 6000-7000 万吨谷物，来实施新的《国家粮食安全法案》。中国也是如此，过去三年，小麦采购量增加，平均约占总产量的 35%。在主要出口国俄罗斯联邦和乌克兰，公共采购占总产量的比重仍为历史较低水平，但近期决策和政策讨论可能会使未来数年采购量增加。面包和肉类市场价格很可能成为影响干预规模的重要因素。俄罗斯联邦也正在讨论粮食担保和区域粮食采购基金等新计划。

23. 泰国 2011 年重新启用之前的“水稻认捐计划”，预期政府将在稻米市场中发挥更大作用，特别是当稻米认捐价格定在更高水平时。“水稻认捐计划”取代“价格保险计划”，后者以直接支付为基础，较少涉及公共采购。非洲的计划要少得多，主要辩论集中于粮食储备的作用和规模，即储备量应为多大是否也可用储备稳定市场价格。例如，在《2010-2015 年粮食安全行动计划》下，东非共同体建议其成员国大幅增加储备。这些政策讨论触发了库存相对于贸易在确保价格稳定和粮食安全中发挥作用的辩论，该问题曾在七八十年代引起广泛关注。

F. 控制基本粮食零售价格上涨的各种特别响应

24. 控制消费者或零售层面（相对于批发层面）粮价上涨也是多国政府面临的突出挑战。当消费品为加工产品（如面包和意大利面制品）和肉类（其价格取决于粮食价格）时，情况更为如此。因此，一些限制谷物出口政府发现，尽管粮食

价格得到控制，加工产品却不尽然。这促使出台若干应对措施，来直接调控零售价格，例如，设定价格封顶，以及政府在贸易者谈判中进行斡旋，以便固定最高价和利润。中间商和加工商往往因囤积居奇和投机倒把遭致责备。这些经历再次提出有关粮食市场适当运转以及政府在粮食贸易中的作用的问題。

25. 举例说明，俄罗斯联邦粮食价格与面包价格关联相对较低，当小麦价格自2011年3月起开始下滑时，面包价格仍继续上涨。因此，采取了一些行动，如通过在粮食生产者、面粉厂和面包商之间进行谈判，为某一时期设定价格，出现了新的想法，如列出一系列具有重要社会意义的产品，将其批发价与零售价之间的涨价幅度控制在某合理水平。乌克兰列出“社会敏感产品”清单，包括所有粮食和某些食用油，目的是在必要时控制零售价和/或利润。中国和印度也采用了一些行政措施，防止囤积居奇和投机倒把，包括限制参与拍卖和期货市场。在斯里兰卡，政府固定了稻米、小麦粉、禽类和糖类等一系列产品的最高零售价。也对其某些产品的农场价格进行管理，这使政策微调过程（如关税税率）更为复杂。设定零售价格或利润封顶也是非洲若干国家普遍采取的应对措施，如阿尔及利亚、喀麦隆和埃塞俄比亚。

III. 总结 – 一些政策与分析性问题

26. 首先，世界市场到国内市场的价格传导过程有许多地方值得学习。除十几个大规模出口国避免高价传导外，一些进口国有不同经历，一些成功防止出现高传导，而另一些则以失败告终。哪些政策和非政策因素可能在此过程中发挥作用，哪些可以作为教训或最佳做法加以分享？

27. 其次，粮价危机促使各国政府将粮食生产和粮食安全作为优先重点，这是受欢迎的进展。此处应注意两个问题。第一，确保世界市场价格回落后，粮食问題仍继续作为优先重点。这需要确保将适当粮食政策、计划和支持措施纳入国家发展计划主流，如国家计划框架和减贫战略文件。第二，根据良好经济和社会推理谨慎设定较高自给目标，这一点至关重要，从而避免或尽可能降低资源和环境成本以及此类政策可能导致的经济效率低下。

28. 第三，粮价危机也因使全球粮食市场粮食进口国信心受损而遭致责备。这损害了多年经济决策的努力，即主要通过世贸组织进程使贸易成为国家粮食安全的重要基石。

29. 最后，关于增加公共部门在粮食市场中的参与是积极还是消极发展这一问題看法不一。多年来，发展趋势是国家发挥次要作用，私营部门更多地参与。该模

式似乎在正常情况下奏效，粮食危机暴露出国内粮食市场运行中的薄弱环节，因此许多政府不得不采取各种形式的特别和单边措施，遏制价格上涨，其中包括限制私营部门的作用。该经历有待所有利益相关者进行深入分析和政策讨论，使粮食市场在价格高位波动期间同样发挥作用。

IV. 建议委员会采取的行动

30. 拟请委员会：

- i) 认识到加强国家间政策协调，提高市场透明度可有助于稳定国内和全球市场。应敦促各国扩大并加强政策对话与磋商，避免采取可能使形势恶化的特别政策。
- ii) 强调立即成功完成“多哈回合”贸易谈判的重要性，以确保以规则为基础公开、公平、非扭曲、非歧视的国际农业贸易体系。
- iii) 建议粮农组织密切关注粮食商品价格动向和政策响应，在必要时开展深入分析和国别研究。
- iv) 要求粮农组织继续加强给成员国提供政策和计划行动援助，以便有效解决高位波动的粮食价格，主要在市场信息和分析，政策建议和能力建设方面提供援助。