


2011年12月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

粮农组织 亚洲及太平洋区域会议

第三十一届会议

2012年3月12-16日，越南河内

粮食价格波动应对政策圆桌会议

目 录

	段 次
I. 背景	1 - 12
A. 粮食价格波动的根源	4 - 7
B. 粮食价格波动何以成为问题	8 - 9
C. 应对粮食价格波动的政策选项	10 - 12
II. 拟议的圆桌会议方法	13 - 14

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. 背景

1. 从上世纪 60 年代至本世纪头十年之初, 粮食实际价格除 1973 年至 1974 年出现冲高且在 2003 年至 2006 年期间缓步上行之外, 总体呈下滑态势。但 2006 年以来, 国际粮食价格的波动幅度却是上世纪 70 年代中期以来所空前的。2006 年 9 月至 2008 年 6 月价格大幅上扬, 期间粮农组织粮食价格指数从 125 点上升至 224 点。此后开始回落并于 2009 年 2 月降至 141 点。2010 年 7 月开始再次出现上涨, 到 2011 年 2 月指数升至 238 点, 无论按名义价格还是实际价格计算, 均创下 1990 年 1 月以来的最高水平。

2. 此后, 由于粮农组织粮食价格指数中包括的所有商品国际价格下跌, 该指数再次下滑, 到 2011 年 10 月降至 216 点, 为 11 个月最低点, 但仍比一年前的点位高出 5%。在亚太区域多数国家, 近年来国内粮价波动不断。此外, 粮食价格指数的攀升速度高于消费价格指数。如 2011 年上半年, 除菲律宾之外, 该区域多数国家的食品通胀率均高于总体通胀率。

3. 据《经合组织—粮农组织 2011—2010 年农业展望》预测, 今后十年农业大宗商品的实际价格与上个十年相比将处于高位。在当前十年, 如果粮食生产增长速度跟不上需求增长步伐且包括原油高价格在内的其他因素保持不变, 那么粮价高位波动的局面很可能将持续下去。

A. 粮食价格波动的根源

4. 粮价波动有国际和国内两方面因素。国际粮价出现波动的主要根源是供求关系趋紧, 上个十年全球粮食库存量与利用量之比下滑, 即是供求关系紧张的写照。在人口、收入和生物燃料生产增长的推动下, 对粮食的需求稳步提高, 但粮食供给却受到若干因素的制约。

5. 过去十年主要谷物(如稻米和小麦)的生产力增长停滞。在亚太区域, 耕地面积几乎没有扩大(一些国家甚至有所减少), 而土壤质量和水资源状况却不断下降。这些因素越来越严重地制约着农业生产的增长。这一局面, 加之人口快速增长, 导致了供求关系趋紧、市场不确定性、粮价波动和粮价上涨趋势。

6. 玉米和其他商品用于生物燃料生产造成了农产品市场与能源市场之间关联度增强, 这对粮价波动的影响愈发明显。因此能源市场的波动向粮食市场传导。此外, 各国为确保国内粮食安全而采取限制粮食出口的举措也可能导致国际价格大幅上扬, 尤其是当采取此类措施的国家处于某种商品主要出口国地位时。

7. 粮食是一种常年消费的产品, 但某种产品的收成每年只有一次或两次, 因此一年中不同季节粮价有所差异。各年度之间粮价也有所波动, 原因是天气、病虫害

和自然灾害等因素造成的国内供应冲击会引起产量和库存量的起伏。其他因素可能还包括垄断性市场架构、基础设施不完善、缺乏信贷、保险和其他支持服务以及相对价格和价格预期的变动等。

B. 粮食价格波动何以成为问题

8. 当国际市场上粮价上涨时，依赖进口的低收入缺粮国可能面临外汇制约，因此在财政状况捉襟见肘的情况下难以维持国内粮价稳定。国内粮价的大幅冲高对食品支出占到收入四分之三的广大发展中国家的贫困人口构成了严重威胁。亚太区域 70% 以上的农民属于小规模经营者，其中多数为粮食净购买者。在多数发展中国家，由于政府财政和行政能力有限而不具备有效的安全网，因此粮价大幅上涨可能会迫使贫困人口减少食品消费，动用宝贵的积蓄，如果这种局面长时间持续还会迫使他们出售生产资料或削减教育和保健开支，这可能使他们陷入贫困的陷阱。

9. 当粮价发生意料之外的大幅波动时，生产者和消费者会做出退而求其次的决策。对生产者来说，由于未来价格走势存在不确定性，他们难以对生产进行有效计划。对于过去三十年期间实际价格出现下滑的农业产业来说，商品价格上涨理应成为一种正面的激励因素。然而，供给响应还取决于生产投入品的相对成本高低，而且由于交易成本较高或者国内政策干预的影响，国际价格上涨带来的激励因素也并非总是能够传导至生产者。

C. 应对粮食价格波动的政策选项

10. 对农业研究和推广、灌溉和其他基础设施及支持服务的公共投资能够提高农业生产力和成本效益。这反过来能够提高国内生产的竞争力、增加农民收益并降低粮食价格。通过公共部门投资而提供的此类公共产品能够在吸引私营部门农业投资和奠定农业增长可持续基础方面发挥催化作用。提高农业的生产率、可持续性和抗冲击能力将从长远上降低价格的波动。这将对农村贫困人口的收入产生强有力的积极影响，而农村贫困人口占本区域贫困人口的大部分且依赖农业为生。农村家庭可以因此降低对价格波动和贫困陷阱的脆弱性。

11. 从短期角度应对国内价格波动，要求采取有效的贸易和市场政策。对某项政策工具的选用和其成败取决于各国的不同国情。再者，市场化措施也需要辅之以安全网措施，以便在价格飞涨时为贫困人口提供保护。这些措施将产生政策和财政方面的影响。例如，调降进口关税可能意味着政府收入减少，而政府的公开市场操作则可能对私营部门的经营造成干扰，部分税收可能转嫁至生产者，从而降低投资积极性。

12. 因此，国内政策响应应该建立在对其财政和政策可行性以及对生产者和消费者、赢家和输家可能带来的后果的审慎分析的基础之上，可以吸取本国以往政策响

应措施的经验教训。政策制定者还应考虑：(1) 是否能够以合理的代价有效应对价格波动问题，而不造成市场机制的扭曲，尤其是对短期而言；(2) 是否某些政策能够促成双赢局面；(3) 是否政府与私营部门在应对有关问题方面存在合作的余地；以及(4) 是否和在哪些领域存在区域性合作的机遇。

II. 拟议的圆桌会议方法

13. 圆桌会议目的是为在应对粮价波动方面交流各国经验、相互借鉴学习提供一个论坛，同时查找可能在国家和区域层面采用的政策选项，以便降低粮价波动幅度，缓解其对生产者和消费者的不利影响。会议讨论将由一名主持人负责协调，该主持人将促进就有关问题、挑战和可能采取的解决方案展开互动，并最终形成具体建议。为确保与会者最大程度地开展互动，鼓励每个国家提出一个或两个与近期粮价波动形势有关的关注点或评述意见，对需要集体应对的主要问题加以谋划。

14. 在应对粮价波动的政策选项方面，相关的讨论议题可以包括以下几点：

- 为增加对农业和农村发展的公共和私人投资，从而降低小规模农业经营者面临的生产风险和价格波动幅度，需要进行何种主要政策和制度调整和改革？
- 要使小规模农业经营者从高粮价中得到实惠需要采取何种措施？
- 要在粮价高位波动的形势下保障贫困人口的粮食安全，采取的安全网计划和其他措施应具备哪些主要特征？
- 在与由粮农组织主办的新的国际“农产品市场信息系统（AMIS）”开展合作、及时可靠地收集和发布有关粮食产量、库存量、消费量和贸易量的信息方面，各国应采取何种措施？本区域能够以何种方式对有效实施“农产品市场信息系统”做出贡献？
- 在有关土地利用、贸易、生物能源生产和粮食商品投机的政策方面，应采取何种措施提高区域和国际政策协调水平？
- 在国际粮价波动的形势下，向低收入粮食进口国提供援助、帮助满足其粮食进口费用需求可以采用何种备选方案？
- 为抵御粮价波动而在国家和区域层面建立粮食储备可以采用何种备选方案？
- 粮农组织向成员国提供技术援助、帮助它们应对粮价高位波动问题的优先领域有哪些？