

2010年4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

Проведольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## 商品问题委员会

### 第六十八届会议

2010年6月14-16日，罗马

## 大幅国际商品价格变动的管理— 国家与国际的经验及政策反应

### I. 前言

1. 在2007年至2008年期间，世界市场经历了商品价格大幅波动。粮食价格大幅上涨，在2008年夏季涨到了30年来的最高水平。虽然粮食价格已从最高峰降了下来，但仍高于2005年的普遍水平，需要执行保护发展中国家穷人和弱势者政策。本文件的重点是2008年价格飙升期间一些发展中国家的经验，主要侧重于东部和南部非洲区域以及亚洲国家。本文件简要报告了粮食价格上涨在家庭层面上的影响，并就所执行政策的有效性进行讨论，从这一最近的经历中汲取教训。本文件还就一系列国际政策选择进行讨论，这些国际政策旨在增加低收入发展中国家在粮食价格飙升期间获得粮食进口的机会，使全球基本粮食市场逐渐增加信心、可预测性和保证。

### II. 关于国际粮食价格上涨负面影响程度的证据

2. 在所有的发展中国家中，粮食价格飙升可能对家庭造成非常不同的影响。消费模式和家庭在粮食市场上的实际身份，即家庭是粮食的净出售者还是净消费者，决定着价格上涨对贫困和粮食安全的影响。虽然价格飙升影响的方向和强度在各国是不同的，可得到的证据通常表明，更常见的是贫困增加而不是减

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。谨请各位代表、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](http://www.fao.org)网站获取。

少。一方面，据估计高粮食价格使马达加斯、尼加拉瓜、巴基斯坦和赞比亚的贫困增加了。在这几个国家中，大多数农村家庭都是粮食净消费者。另一方面，在秘鲁和越南贫困可能在一定的程度上减少了，因为有相当多的家庭都是稻米的净生产者<sup>1</sup>。关于粮食价格飙升对西非和中非一些国家影响的更多分析表明，一些粮食项目的价格每上涨 50%，可使贫困人口比例增长 2.5% 至 4.4%。这些国家粮食需要的很大一部分依靠进口，因而对粮食消费者的负面影响大于对当地所产品品的净生产者的任何正面影响<sup>2</sup>。

3. 在亚洲，大米价格的上涨能够通过劳动力市场产生潜在的重要影响。大米价格上涨，通过刺激对农村非技术工的需求，能够带来农村工资的长期增加，从而使那些将其劳动力提供给农业部门的社会弱势群体和无地者受益。最近的研究表明，在价格飙升期间劳动力市场能够把巨大的利益传递给亚洲的穷人。例如在孟加拉国和菲律宾，实际工资紧随大米的实际价格大幅上涨而增加<sup>3</sup>。因此，粮食价格上涨能够导致对农业劳动力需求的增加和农村劳动者的收入增加，使未受教育的劳动者和弱势群体成为潜在的最大获益者。这取决于一个国家的净生产性家庭所占的比例。

4. 粮农组织开展的研究考察了价格上涨对东部和南部非洲的消费、食品支出和粮食安全的影响<sup>4</sup>。在这些区域，玉米是最重要的主食。例如在马拉维，玉米的人均年消费量为 130 公斤至 160 公斤左右，赞比亚为 120 公斤至 150 公斤。分析表明，马拉维和赞比亚的一个普通家庭，面临粮食价格每上涨 50%，就会把玉米消费量分别减少 8.5% 和 15.6%。与这一平均数相比，发现贫困的粮食不安全家庭玉米消费量减少的幅度较小，反映出穷人采用替代粮食可能有限。

5. 分析还表明，由于价格飙升，尽管玉米的消费量减少了，家庭的粮食开支却增加了。在马拉维，家庭开支平均来说增长了 9.7%，因为玉米消费量减少的 8.5% 不足以使粮食开支费用总额保持低水平。对于把粮食开支总额的大约 33% 用于玉米的那些贫困家庭来说，据估计粮食开支增长了 16%。那些由女性支撑

<sup>1</sup> Ivanic, M. & Martin, W. 2008 年。《全球粮食价格上涨对低收入国家贫困的影响》，政策研究工作文件第 4594 号，华盛顿特区，世界银行。

<sup>2</sup> Wodon, Q., Tsimpo, C., Backiny-Yetna, P., Joseph, G., Adoho, F. & Coulombe, H. 2008 年。《粮食价格上涨对贫困的潜在影响》，政策研究工作文件第 4745 号，华盛顿特区，世界银行。

<sup>3</sup> Hossain, M. and U.K. Deb. 2010 年。《孟加拉国大米价格波动与政策反应》。《大米危机》，粮农组织、地球浏览及拉丁美洲科学合作处。C.D., R.J. Myers and R.H. Bernstein. 2008 年。《菲律宾大米价格动态与农业工资》，《农业经济学》，38: 339-348。

<sup>4</sup> Rapsomanikis, G. 2009 年。《2007-2008 年粮食价格波动：在东部和南部非洲的影响与政策》。粮农组织商品与贸易技术文件第 12 号，粮农组织贸易及市场司。

的贫困家庭粮食费用增长的幅度很大，在这类家庭的粮食开支中玉米占的比例大，大约为 43%。在赞比亚，发现类似的价格上涨使得家庭的平均食品支出增长了 8%。然而，由于赞比亚的贫困家庭把其粮食预算的 20% 左右用于玉米，发现粮食价格上涨 50%，使粮食开支总额增长 8.6%。

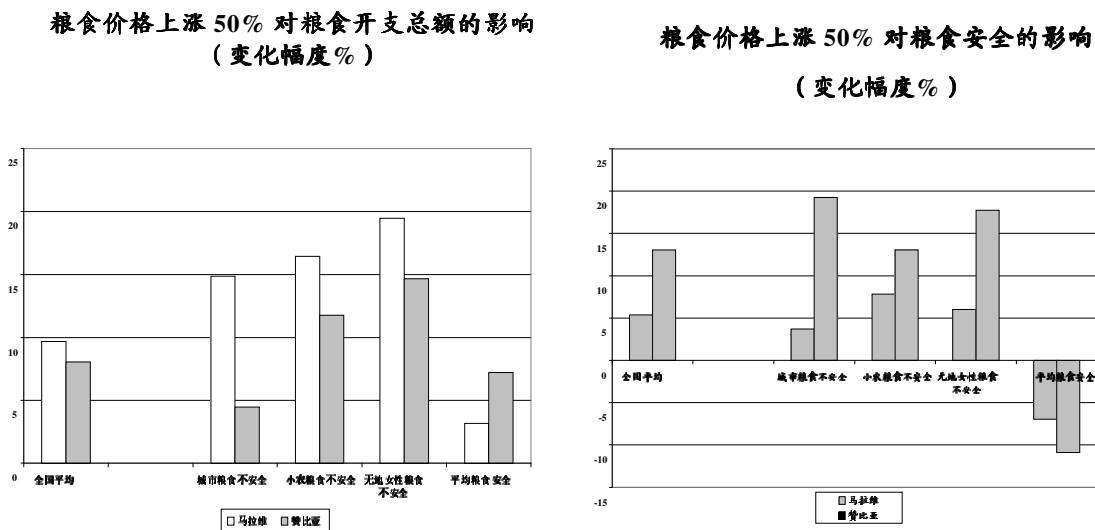
6. 由于粮食价格高和粮食开支增加意味着购买力的降低，陷入贫困和粮食不安全的家庭增加。分析表明，在赞比亚，粮食价格上涨 50% 可使粮食不安全的家庭数量增加 5.4%。马拉维粮食不安全数量的相应增幅要大得多，估计将近 16%，因为玉米在粮食消费和开支中占的比例更大一些。在决定粮食价格飙升对于家庭影响的方面，主食多元化是重要的因素。在乌干达，玉米消费量为人均 29 公斤，大大 低于该区域其他国家消费的数量。乌干达家庭食用多种主食，如大米、小米、绿香蕉（matooke）和木薯。虽然大米和小米的价格也上涨了，但是与玉米价格 75% 的涨幅相比，绿香蕉和木薯这两种不在国际上进行交易的粮食价格涨幅要小一些，分别为 35% 和 20%。<sup>5</sup> 主食的丰富多样以及国内生产的主食消费量大，极大地减轻了国际价格飙升对乌干达家庭的负面影响。粮农组织的分析表明，粮食价格上涨 50% 会使粮食不安全家庭的数量增长 2.5%，大大 小于该区域其他国家所受到的影响<sup>6</sup>。

---

<sup>5</sup> Benson, T., Mugarura, S. & Wanda, K. 2008 年。《全球粮食价格上涨在乌干达的影响：多样化主食的作用与有限的价格传导》。《农业经济学》，39: 513–524。

<sup>6</sup> Rapsomanikis, G. 2009 年。《2007-2008 年粮食价格波动：在东部和南部非洲的影响与政策》。粮农组织商品与贸易技术文件第 12 号，粮农组织贸易及市场司。

图 1 - 马拉维和津巴布韦粮食价格上涨对家庭粮食开支和粮食安全的影响



7. 最近价格飙升期间农村家庭行为的相关证据很少。在肯尼亚，对家庭反应的调查表明，大约有 38% 的家庭经历过粮食短缺，并采用了各种应对办法。其中包括出售家畜、寻求农业和非农业就业、减少购买农业投入品和停止对人力资本的投资<sup>7</sup>。在肯尼亚，虽然寻求就业机会以前一直是应对粮食短缺的通常反应，但是 2007-08 年的降雨不足导致农业活动减少，使得提供劳动力作为防范粮食短缺风险对策的做法没有什么作用。一些家庭不得不吃掉部分为下一个播种季节而储存的种子，同时肥料的高价使得小农购买的肥料不多。这些对策影响到今后的生产和收入流。还发现学费的推迟交付和卫生保健的减少是常见的反应，表明价格上涨可导致停止对人力资本的投资。

### III. 为管理国际粮食价格上涨所实施的国家政策

8. 许多发展中国家通过在市场上和在家庭层面上采取的一系列政策来应对粮食价格飙升。有几个粮食进口国降低了进口关税，同时有许多生产国为了避免粮食短缺和价格进一步上涨，限制甚至禁止出口。一些国家为了稳定国内价格，选择通过管理粮食储备直接对市场进行干预。贸易政策和直接市场干预试图减少在粮食上的花费，并增加所有人即穷人和非穷人的粮食可获性。各国也通过针对目标消费者和生产者的补贴以及安全网采取微观层面上的干预，其目的是对弱势和最需要的特定群体给予支持。

<sup>7</sup> Okello, J. 2009 年。《2007-2008 年粮食价格波动：在肯尼亚的影响与政策》。讨论文件，《非洲粮食价格波动良好经济管理政策的项目》。粮农组织贸易及市场司。

### A. 贸易政策和直接市场干预

9. 削减进口关税和其他相关税赋是粮食进口国普遍采取的一项对策。例如，肯尼亚将小麦的进口关税从 35% 降低到 10%，玉米进口关税则降为零。此外还降低了小麦和玉米面粉以及其他粮食如牛奶等的增值税税率，以控制粮食价格上涨。<sup>8</sup>但是，如同其他很多发展中国家一样，这些措施并不足以遏制粮食价格上涨。削减进口关税是否有效取决于其适用关税的初始水平。可获取的关税数据显示，大多数发展中国家通常并未对基本粮食征收高额关税，因此其削减关税的空间十分有限。例如，2008 年调查了 60 个低收入缺粮国，其对谷物和主要植物油的适用关税税率分位数位于 8% 到 14% 之间。这些国家中绝大多数的关税远低于平均水平，说明关税归零也只能抵消国际粮食价格整体上涨的很小一部分。<sup>9</sup>

10. 很多发展中国家实行出口限制，试图降低国内物价，确保国内粮食安全。针对粮食价格上涨，非洲各国普遍采取了彻底禁止粮食出口的措施。尽管通常情况下出口禁令可降低国内粮食价格，被视作对消费者的支，但在非洲东部和南部地区流行的非正式贸易使其效果大打折扣。<sup>10</sup>同时这一做法还会产生一些负面影响。首先，出口禁令意味着向生产者征税，这就使得通过增加供给来应对国际粮食价格上涨的积极性受到挫伤。从长期来看，限制出口不利于对农业的投资，进而会对粮食安全造成不利影响。第二，从短期来看，限制出口将损害传统贸易伙伴的利益。例如，在 2008 年粮食价格飙升时期，肯尼亚国家谷物及农产品局作为国家销售管理局，未能进口到足够的玉米，主要是由于该区域的很多国家都实施了出口禁令。

11. 主要出口国一致采取出口限制措施，使得国际市场不再是可靠的粮食来源。政府控制进出口和管理粮食储备，以保护预先设定的价格，成为亚洲多数大米生产国的产业特点。一些国家如中国、印度和印尼在 2007-2008 年大米价格飙升时期，采用贸易政策和储备政策并举的方法，成功地稳定了国内大米价格。但在 2008 年，印度和越南作为世界第二大和第三大大米出口国决定实施大米出口禁令，导致从上一年 10 月到该年 2 月大米价格上涨了 43%。尽管两国在政府间协议下仍保持着一定限量的出口，还是给市场造成了很大的不稳定，尤

---

<sup>8</sup> Okello, J. 2009. 2007-2008 年粮食价格波动：肯尼亚受到的冲击和采取的政策。讨论文件，对非洲粮食价格波动进行良好经济管理的政策项目。粮农组织贸易与市场司。

<sup>9</sup> Sharma, R. 和 Konandreas, P. 2008. 世界贸易组织应对粮食价格上涨的条款。商品和贸易政策研究工作文件第 25 号。粮农组织贸易与市场司。

<sup>10</sup> 饥荒预警系统，2008。南部非洲非正式跨境贸易。第 42 期，5 月。

其是两国在宣布禁令时并未明确其期限。<sup>11</sup>一些进口国的大规模购买行为也加剧了市场的不稳定。当然主权国维护粮食安全的权利毋庸置疑，但实行此项政策的国家越多，世界价格水平的不稳定性越会加剧，还会在不采取任何价格稳定措施的国家引发一些潜在问题。增强政策的可预测性，减少随意性，可传递更明确的信息，避免发生恐慌和粮食囤积，从而减少市场的不稳定性。

12. 非洲东部和南部的粮食进口国还采取了粮食储备管理措施，以降低国内粮食价格。各销售局试图通过同时实施进口计划和国内粮食收购，随后将粮食以民众可承担的价格投放市场，来遏制玉米价格上涨。但这种做法的成本相当高，并且可能随着国际价格的上扬而继续增加。其效果取决于销售局调动进口或采购国内粮食，以及按预订价格水平销售粮食的能力和预算。此外，该措施要取得成功还依赖于市场参与者如贸易商和生产者对未来价格走向的预期。例如，肯尼亚国家谷物及农产品局在实施进口计划方面遭遇了重重困难后，曾尝试增加对国内玉米的收购量，但效果不佳。由于肥料成本节节攀升，生产者认为谷物及农产品局提供的价格并无吸引力而囤货惜售。由于销售局没有其他办法保证充足的玉米供应，其措施在抵消价格上涨方面可说是收效甚微。<sup>12</sup>

13. 在非洲东部和南部的一些国家，销售局常常是唯一且最重要的市场主体，其对玉米价格的掌控权影响着其他的市场参与者。很多时候，销售局政策大体上出人意料的变动会导致公共部门与私营部门之间的信任缺失。这在危机时期会产生负面影响。针对近期粮食价格飙升，赞比亚试图通过私营部门和国家销售局即粮食储备署开展相关进口计划，以满足对粮食的需求，但未获成功。其原因正是公私部门之间缺乏信任。政府保有在价格进一步上涨时干预和影响市场的权力，因此私人贸易商不愿意进口粮食。由此导致的玉米短缺又造成国内玉米价格进一步上涨，甚至逼近与进口玉米相当的水平。<sup>13</sup>销售局的举措还会对国内市场带来一些非预期的负面影响。某些情况下，销售局与私人贸易商之间对国内粮食采购的竞争可能会进一步加剧粮食价格上涨的趋势。<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Dawe, D. 和 T. Slayton, 2010. 2007-2008 年世界大米市场危机。Dawe, D. 等, 大米危机, 粮农组织和地球瞭望出版社。

<sup>12</sup> Okello, J. 2009. 2007-2008 年粮食价格波动：肯尼亚受到的冲击和采取的政策。讨论文件, 对非洲粮食价格波动进行优良经济管理的政策项目。粮农组织贸易与市场司。

<sup>13</sup> Govereh, J. 2009. 2007-2008 年粮食价格波动：赞比亚受到的冲击和采取的政策。讨论文件, 对非洲粮食价格波动进行优良经济管理的政策项目。粮农组织贸易与市场司。

<sup>14</sup> Chirwa, E. 2009. 2007-2008 年粮食价格波动：马拉维受到的冲击和采取的政策。讨论文件, 对非洲粮食价格波动进行优良经济管理的政策项目。粮农组织贸易与市场司。

## B. 消费者和生产者补贴及安全网

14. 很多国家实施粮食补贴来应对价格上涨。广泛的粮食补贴可更迅速地改善粮食获取和抵消价格上涨带来的第一轮影响。国家销售局将粮食按预定价格投放市场意味着对所有消费者，不论贫困与否都提供粮食补贴。通常这样的措施在稳定粮食市场价格方面很难获得成功，原因是公共粮食储备不够充足，或粮食销售体系在结构上缺乏灵活性。<sup>15</sup>此外，事实证明，由于没有有效针对真正需要支持的目标人群，广泛的补贴计划成本较高。例如，在赞比亚，一些政策专家称消费者补贴应针对贫困者并仅向其提供相对较差的粗糙玉米粉，而不是富足家庭喜好的早餐玉米粉。<sup>16</sup>其他国家也实施了类似的粮食投放计划以稳定粮食价格。针对弱势群体，肯尼亚试行了价格双轨制战略，使贫困人口以低于市场价格的水平购买粮食。但也有若干因素影响这一措施的效果。首先，贫困消费者需面临高额的交易成本，因为他们必须远途到销售局站点购买补贴玉米。第二，销售局出售大包装的补贴玉米，这对只买得起小包装的最贫困人群来说仍然是无力支付的。这些都体现了在未建立社会安全网的情况下向弱势群体提供针对性援助的困难程度。

15. 很多国家为稳定粮食价格还进行了其他努力，主要是通过扩展现有的安全网项目。扩展安全网可通过增加每人获得的福利，或通过放宽标准扩大目标人群来实现。例如，为了应对 2008 年 1 月的粮食危机，埃塞俄比亚一个重要的安全网项目即生产安全网项目，对公共工程的粮食和资金转移增加了 33%。2008 年 8 月，由于价格持续上涨，粮食需求急剧上升，安全网努力保证向弱势群体提供充足支持。<sup>17</sup>在其他非洲国家，政府也增加了通过现有安全网发放的福利。例如，肯尼亚政府针对约 25 000 户贫困和粮食安全未获保障的家庭的儿童，将一项现金转移计划的预算增加了一倍多。<sup>18</sup>在很多发展中国家，通过扩大非政府组织建立的安全网计划，也增加了向弱势群体的现金转移。但这样的扩展也带来了一些严峻问题。大部分计划的扩展缺乏相应的管理能力，而在很多时候需要建立额外的目标机制，以纳入由于粮食价格飙升而变成弱势群体的家庭。此外，高额的预算也是个重大问题。粮食价格上涨时，大部分低收入发展中国家

<sup>15</sup> 见 Govereh, J. 所举例证，2009。2007-2008 年粮食价格波动：赞比亚受到的冲击和采取的政策。讨论文件，对非洲粮食价格波动进行优良经济管理的政策项目。粮农组织贸易与市场司。

<sup>16</sup> 见 Chapoto, A., Haggblade, S., Shawa, J., Jayne T. 和 Weber M. 2008。赞比亚在 2008/09 年度玉米销售季节采取缓解消费者价格上涨行动中的销售政策选择。粮食安全研究项目——赞比亚，简讯第 31 期，9 月。

<sup>17</sup> Demeke, M., Pangrazio, G. 和 Maetz, M. 2009。各国如何应对粮食安全危机：实施政策的性质和初步影响。粮农组织农业政策支持处。

<sup>18</sup> Okello, J. 2009。2007-2008 年粮食价格波动：肯尼亚受到的冲击和采取的政策。讨论文件，对非洲粮食价格波动进行优良经济管理的政策项目。粮农组织贸易与市场司。

都面临着食品支出增加和政府财政收入减少的困难。总的来说，很多国家试图提供支持的经验都表明，在安全网规模较小或较分散，甚至没有安全网的情况下，正如很多发展中国家所面临的，保护弱势群体的政策选择十分有限。

16. 在近期粮食价格高涨的情况下，投入品支持项目的关联程度变得更高，因为国际肥料价格相对粮食价格而言出现大幅迅速上涨。由于粮食价格增长滞后于肥料价格，对利润下降的预期导致了肥料使用量下降，从而影响了小农户的生计，阻碍了供给反应。开展有针对性的肥料和其他投入品的补贴计划是非洲很多国家一项重要的政策举措，如肯尼亚、马拉维、坦桑尼亚和赞比亚。这些针对性补贴为贫困人口降低了投入品成本，提高了农业生产利润，尤其当投入品成本比粮食价格增长更快时。通过这种方式，小农应对粮食价格上涨的能力得到提高，国家和家庭的粮食安全保障得到加强。粮食生产的增长可缩短国内市场价格攀升的持续时间，减轻其影响程度，因而使消费者获益。

17. 尽管有针对性的投入品补贴在抵消粮食价格上涨的负面影响方面具有获得成功的潜力，但也会带来巨大的财政压力，且对其效果的评估还要视成本高低。例如，马拉维的农业投入品补贴计划占农业部 2006-2007 年全部预算的约 43%。<sup>19</sup>由于 2008-2009 年尿素的国际价格上涨了一倍多，加上尿素转移量的需求上升，且需要覆盖更多的农民，此项计划的成本也随之上升。又如，赞比亚扩大了 2008-2009 年的肥料补贴计划，主要是通过增加受益者的数量和以商品价 80% 的价位来供应肥料。结果预算总额高达 1.37 亿美元，而上一年的预算仅为 5600 万美元。<sup>20</sup>如此沉重的财政负担体现了在商品价格上升时期扩大投入品补贴计划的难度。发展中国家扩大投入品补贴的程度十分有限，取决于政府的预算限制和外汇储备量。例如，埃塞俄比亚的肥料价格上涨使其外汇困难进一步恶化，后来通过赠款和贷款提供外汇购买进口肥料才得以解决。<sup>21</sup>

#### IV. 国际政策考虑

18. 类似 2007-2008 年以及 1973-1974 年的商品价格飙升很可能再次重演，而我们对其发生的频率、强度和持续的时间知之甚少。两次价格高峰都出现在经济活动快速发展时期，受到经济增长和宏观经济政策的推动，例如货币供应增

<sup>19</sup> Doward, A. 2009。在变化的世界中实施农业投入补贴计划的再思考。粮农组织即将出版的商品和贸易技术文件。粮农组织贸易与市场司。

<sup>20</sup> Govereh, J. 2009。2007-2008 年粮食价格波动：赞比亚受到的冲击和采取的政策。讨论文件，对非洲粮食价格波动进行优良经济管理的政策项目。粮农组织贸易与市场司。

<sup>21</sup> 世界银行，2008。报告 46658-ET，建议向肥料支持项目提供国际开发协会额外赠款和信贷的应急计划文件。

加。两次价格飙升都以经济衰退而告终。然而，经济快速增长本身并不总是导致价格飙升。还需要具备许多其他条件价格高峰才会出现。市场基本面发挥着重要作用。例如，1974 年之前几年的农作物歉收加剧了对粮食价格的影响。在 2008 年，生产停滞，粮食市场趋紧，全球库存偏低，在油价快速攀升的情况下生物燃料行业对作物的需求强劲，这一切都影响到价格走势。

19. 虽然研究人员已经对引发 2008 年粮食价格变化的诱因达成了共识，而对于这些诱因的相对重要性尚不清楚。对于未来发生此类情况的频率、强度和持续时间也没有多少可资参考的建议，正如上述看法表明的那样，必须有许多条件同时出现才会发生这样的状况。可以肯定的是价格飙升会周期性爆发，而鉴于主要的诱因属于宏观经济性质，因此，几乎无法避免其发生。然而，仍然会有一些方法大幅减少其再次出现的可能性。商品价格飙升的一个主要方面是对市场机制的信心迅速而突然地受到侵蚀，既包括国内市场也包括国际市场；结果导致私营和公共部门保护个体的运作失调，进而造成局面全面恶化。在这一背景之下，降低全球粮食市场价格飙升可能性的最有效方法就是促进市场信息公开透明和竞争，同时设立或加强相应机制来确保市场信心。

20. 在国际层面，稳定价格的政策选择有限。世界市场价格飙升的机理复杂，同时各国各自采取应对措施，这使得国际干预非常困难。国际库存管理机制，例如《国际商品协定》的那些特定条件，需要持续的承诺，面对不断变化的市场条件变得十分脆弱。国际粮食储备方面的经验的确并不理想。例如，设立于 1980 年、初期储备 5 万吨大米的东盟“粮食安全储备”很少动用，甚至几乎就从未动用过。不仅如此，该储备规模很小，只够应对地方性紧急情况。一般而言，集体行动的问题阻碍了该储备成为该区域粮食安全系统的一个重要组成部分。通过将更多国家纳入进来或者提高库存水平以建立更大规模的计划很可能遭遇更大的集体行动的问题。<sup>22</sup>

21. 总体而言，基于全球或区域缓冲储备的国家和国际一级的市场调节政策不能防止价格飙升，因为投机分子一般能够采取应对措施抵消掉除了得到最充分财政支持的干预行动之外所有干预行动。公共缓冲储备的经验表明，这样的干预往往产生干扰的作用而不是稳定的作用。基于目前对市场的认识以及此前有关集体行动的问题的经验，这种计划不太可能提供基于多边基础之上的实用的解决之道。同样的道理也适用于被称为“虚拟储备”的做法，设计这一方式的目的

---

<sup>22</sup> 按照东盟粮食安全储备原始协议中的表述，该储备的目的是为了在成员国遭受天灾人祸，无力通过自身国家储备或正常国际贸易应对这一状况时，为其提供紧急情况下的大米供应。另见 Dawe, D. 2005 年 3 月，《粮食储备在实现粮食安全中的作用》，发表于“东亚紧急大米储备项目大米储备体系示范项目研讨会”。

是改变期货市场而不是现货市场的基本面。<sup>23</sup>任何试图对期货市场价格施加公共影响的尝试都将不仅会很快变得十分昂贵，而且极为可能会导致利用期货市场规避风险者撤离，从而使得期货市场变成纯粹的投机场所。

22. 过去针对商品市场不稳定的一个主要的国际应对措施就是补偿性融资，例如通过欧盟“稳定出口收入制度”提供给非洲、加勒比和太平洋国家的融资以及国际货币基金组织的“补偿贷款机制”。这两个计划都是旨在通过提供补偿融资帮助各国避免商品价格急剧变化对经济增长的消极影响。<sup>24</sup>在最近的价格飙升期间，一些遭受了粮食和肥料进口支出显著增加的国家诉诸国际货币基金组织的“缓冲外源冲击融资机制”。“缓冲外源冲击融资机制”提供流动性以缓解外源性冲击对发展中国家国际收支、国际储备状况及通货膨胀的消极影响。<sup>25</sup>

23. 虽然补偿融资机制在价格飙升时期可以用来稳定发展中国家的经济，这种机制可能并不适用于处理短期粮食融资困难。马拉喀什决议和世贸组织多哈部长级会议已经提前考虑了利用此类粮食融资机制支持低收入粮食净进口发展中国家的需求。<sup>26</sup>根据粮农组织所作的分析，设立粮食进口融资机制建议被提了出来，通过这一机制，欠发达和粮食净进口国在粮食进口额激增时可以获得短期融资。粮食进口融资机制设立的初衷是帮助个别国家在需要时对粮食进口提供融资，而不是为了事后弥补国际收支损失。这一设计是根据现行国际贸易和国际金融实践做出的，涉及国际社会作为有条件的担保而不是金融提供者。<sup>27</sup>此后，在世贸组织内很少有谋求粮食进口融资机制或类似的选择的行动，可能是因为随后到来的粮食低价时期。然而，反思过去，如果有一个发挥作用的国际粮食进口融资计划的话，它应该会在最近的粮食价格飙升状况下缓解各国受到的冲击。这一建议的内在依据依然成立。

---

<sup>23</sup> 对期货市场的干预建议可参阅 von Braun, J. and Torero, M. 2009 年 2 月 10 日，《实施有形的和虚拟的粮食储备以保护穷人和防止市场失灵》，国际食物政策研究所政策概述。

<sup>24</sup> 国际货币基金组织补偿贷款机制由于其苛刻的限制条件自 2000 年以来就没有使用过。参阅国际货币基金组织，2004 年 2 月，《补偿贷款机制评估》，国际货币基金组织政策发展和评价部。

<sup>25</sup> 利用“缓冲外源冲击融资机制”缓解粮食价格和油价飙升影响的国家包括：埃塞俄比亚、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦共和国、马拉维、莫桑比克及塞内加尔。其他国家由于全球经济衰退的冲击而诉诸该机制。

<sup>26</sup> 《为维持正常水平基本粮食商业进口提供融资的短期困难问题机构间委员会报告》，文件编号 G/AG/13，世界贸易组织农业委员会，2002 年 6 月 28 日。

<sup>27</sup> 粮农组织 2003 年，《在“关于最不发达和粮食净进口发展中国家的马拉喀什决议”背景之下“为正常水平基本粮食商业进口提供融资”》，粮农组织贸易及市场司。另见 Konandreas, P. 2009，《粮食价格波动之下的贸易政策措施：符合世贸组织规则应对世界价格不稳定状况的工具》，应对非洲粮食价格波动政策和良好经济管理项目，粮农组织贸易及市场司。

24. 除了经过强化的针对低收入国家的粮食进口融资机制之外，例如建议设立的粮食进口融资机制，还有一些机制和安排可以确保对全球市场更大的信心，并确保更加顺畅的粮食供给：

**一个经过强化的全球市场信息系统。**许多市场政策由于缺乏充足的信息制定得并不好。市场信息的一个重要因素是库存状况；如果对国家商品库存情况的信息更加准确和及时，就可以采取许多措施防止出现价格飙升。

**更加透明的贸易政策。**世贸组织现行的农业协定并未阻止政府减少或禁止出口。往往此类临时贸易政策变化会变成长期政策，导致进一步的贸易扭曲。可以在多哈回合协定中纳入一个体系，以便及时提前告知那些影响农产品出口供给和进口需求的农业贸易政策措施，甚至包括可能对市场产生消极影响的一些此类措施的基本原则。

主要出口国和进口国之间达成的**多边或区域协定**用以确保关键商品的出口供应。此类协定可以国家粮食储备为依托，但是具体通过何种方式为此类协定和承诺提供担保应当由具体国家自己决定。

**确保向最脆弱国家的顺畅供给的全球担保体系。**全球粮食价格飙升的主要问题在于它不成比例地影响到许多低收入缺粮国。这些国家需要一个可靠的供给保障体系，既包括建立在双边基础之上的也包括建立在多边基础之上的。该系统可以参照一致同意的“合作议定书”建立，还可通过贸易融资担保而得到加强，以确保贸易不受贸易融资机构风险极限的限制。

**针对最脆弱国家进口的以市场基础的保险体系。**即使在发生粮食危机时可以确保实物供给，也不清楚一些贫穷和脆弱国家能否负担得起粮食价格上涨时必要的粮食进口所需的额外成本。一个以市场为基础的针对国家进口额外成本的保险体系可以在这种情况下提供快速支付资金。

**一个将现有的和未来的有组织的商品交易所联系起来的体系。**每一个有组织的交易所都有一个复杂的结算所提供支持，以便确保所有交易都能得到执行。跨越不同国家的此类交易所之间有组织和更强劲的联系，可使国际粮食合同的执行更加可靠，并避免来自交易对方风险的许多问题，许多粮食进口国在近期的危机中遭遇了这类问题。

## V. 委员会指导

25. 粮食价格飙升对各国政府的经济管理技巧提出了很高的要求。在许多发展中国家，对粮食价格上涨的政策回应是通过贸易措施、粮食储备管理和生产者

及消费者安全网而迅速做出。2008 年粮食价格飙升也凸显了需要进一步考虑设立国际机制来改善低收入发展中国家在高价时期获取粮食进口的状况。请委员会对第 IV 节中列出的具体国际政策建议做出评价。委员会可能希望吁请粮农组织：

- 更加优先重视评价具体的国家或国际政策解决方法；
- 开展决策能力建设，为粮农组织成员提供支持；以及
- 向本委员会报告政策评价及能力建设工作进展情况及成果。