

2010年8月



## 世界粮食安全委员会

第三十六届会议

2010年10月11-14日和16日，罗马

### 管理脆弱性和风险以改善粮食安全和营养 政策圆桌会议

#### 目录

	页次	1
提请粮安委注意的事项		
		段次
I. 挑战		1-4
II. 关键问题		5-21
A. 气候变化		5-15
B. 价格波动		16-21
III. 政策建议		22-39
A. 降低风险		23-34
B. 社会保护和安全网		35-39
IV. 价格波动应对措施		40-43
V. 粮食储备		44-51

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。

粮安委大多数会议文件可从互联网[www.fao.org/cfs](http://www.fao.org/cfs)网站获取。

与会代表登记注册时将得到所有文件的电子版本。



### 提请粮安委：

- 委托高级别专家组提出建议，如何采取适当且连贯一致的政策、行动、工具和机制，以便在农业领域有效管理与价格波动相关的风险。这应包括针对生产者和消费者的防范和补救行动，并适应不同层面（国内和国际），所依据的对目前信息系统分析研究、价格波动的成因及其对生产者、粮食净进口国及消费者粮食安全影响的评估，同时分析在不同层面采取的应对措施。
- 委托高级别专家组就一系列相互关联的政策进行最佳设计提出建议，这些政策旨在帮助食品链各环节有关方面（农业政策、营养、研发政策、制度框架、经济层面、财政层面）适应气候变化，政策设计将基于就气候变化对粮食安全影响的评价，以及农业系统和食品链做出适应调整的途径所进行的评估。这应包括确认相关方式，以保证粮食安全及气候变化政策和议程相互协调，各自论坛的谈判成果彼此相互支持。
- 设立一个粮安委工作组，承担下列两项任务：
  - i) 确认要在现有机构之间建立的联系，以及有效解决与价格波动相关的脆弱性和风险需要填补的缺口。
  - ii) 分析高级别专家组提交的报告，讨论提出的建议，以期向粮安委第三十七届会议提交建议。
- 开展政策宣传以及对有关国家的技术支持，以确保开展综合性风险及脆弱性评估。在上述评价的基础上，支持各国设计并实施社会保护战略，其中包括保护贫困人口获取粮食、卫生、教育及基本生活标准权利的安全网工具。

## I. 挑战

1. 生活本身就充满风险 – 我们每个人每天都会暴露于一系列风险<sup>1</sup>之中。这些风险包括从很可能发生到不太可能发生的风险，从眼前的风险到缓慢发展的威胁。风险的范围包括从食用不安全的食物到过马路时遭遇车祸；从身处地震震中到栖身偏远农村、靠天吃饭而降雨遥遥无期。当风险变成现实时，关键问题是面对冲击，也就是面临现实新问题时，我们有多么脆弱<sup>2</sup>？

<sup>1</sup> 风险被界定为包括冲击和压力，可能以不同方式影响社会系统、社区、家庭或个人。

<sup>2</sup> 脆弱性反映了社会系统、社区、家庭或个人暴露于特定风险的程度。它包含三个方面：风险性质（容易受到什么冲击），对社会系统、社区、家庭或个人的影响及其程度（冲击的后果 – 是特异性还是共变性的），以及社会系统、社区、家庭或个人的反应（这包括适应能力，应对冲击的能力，以及事前战略和事后反应）。

2. 虽然我们都面对着同样的风险，但当风险变成现实那一刻我们的脆弱性程度却不一样。贫困是一个基本因素，决定了脆弱程度，不仅在面对冲击方面，也包括在降低风险或缓解及应对后果的能力方面。性别是另外一个决定因素 – 男人和女人，男孩和女孩，他们面对不同的风险，具有不同的脆弱性。只有妇女面临怀孕分娩的生物学风险，但在有些国家，由于妇女社会地位和经济地位低下，导致孕期护理和安全分娩的卫生服务供给不足，从而使之变成了社会性别问题。在许多家庭，当食物不足时，妇女往往为了丈夫和孩子牺牲自己那一份。对于世界上的贫困和粮食不安全人口来说，贫困不仅仅是增加其脆弱性而已，而是加倍放大了他们的脆弱性。食用了不安全食物的贫困人口，没有健康保险，只能得到有限的医疗服务，这可能使其容易遭遇不合格的医疗服务并可能服用假药。

3. 最近的危机使贫困人口的这一脆弱性表现无遗，常被称为“3F”问题，即粮食、燃料和金融。高油价不仅导致生产成本增高，由于生物能源市场需求上涨引起对部分粮食作物的生产积极性发生变化，并且造成低收入缺粮国进口粮食成本增加。与气候相关的问题不仅影响了全球市场关键生产地区的一些主粮的生产，如小麦，而且破坏了部分亚洲地区的稻米生产，从而致使一些依赖进口的国家遭遇难关。金融危机导致金融市场流动性增加，助长了农产品市场的投机行为，使价格不稳定性进一步恶化。从2007年5月到2008年5月这段时间，全球粮食期货交易和期权交易量大增，同时伴随着每月期货交易量向未平仓方向发展<sup>3</sup>。

4. 一个得到广泛认可的看法是，在市场基本面之外，一股“新”的力量正在发挥作用。农业、能源、金融及货币市场之间联系加强，加上宏观经济拓宽，使得农业市场更加容易受到外部冲击<sup>4</sup>。2007/2008年价格飙升的不同之处在于，伴随着全球气候波及作物产量，上述许多问题同时发生。对于世界粮食不安全人口而言，这是一场不折不扣的风暴，导致贫困和饥饿人口数量增加超过1亿，全球贫困和饥饿人口现在超过了10亿<sup>5</sup>。

## II. 关键问题

### A. 气候变化

5. 与气候变化相关的事件总是农业领域主要风险来源 – 雨量过大、雨量太小、雨季过早、雨季过晚等。对全球贫困农民而言，这方面风险更大，因为他们很少有

---

<sup>3</sup> 未平仓量是指未交割或未和买卖对方相抵消的某一特定商品的期货合同数量。Robles, M., M. Torero 及 J. Von Braun, 2009年。《当投机成为问题时》，国际粮食政策研究所。

<sup>4</sup> 在价格飙升之初，粮农组织《粮食展望》确认了一系列原因：谷物库存量低；主要出口国作物歉收；生物燃料行业对农产品需求高速增长；油价上升。随着混乱加剧，又出现了其他推波助澜的因素：如出口限制，美元疲软，以及在全球大规模流动性过剩的情况下投机分子和指数基金胃口变大，投资商品范围更广。

<sup>5</sup> 粮农组织，2009年《粮食不安全状况》

机会通过灌溉、保险、获得适种的改良种子、化肥及农药来降低和/或管理其风险暴露。气候变化增加了气候灾害发生频率，减少了脆弱地区的农业单产和产量，增加了健康和卫生风险，从而放大了对粮食安全和生计的威胁。加剧争夺更加稀缺资源的潜在冲突很可能导致新的人道主义危机以及城市化、移民和流离失所问题（政府间气候变化专门委员会，2007年）。

6. 气候变化将扰乱脆弱生态系统的平衡，成为一种压力倍增器，最终影响到亿万人的生计、粮食安全和生活方式。妇女是粮食作物主要种植者，但得到较好投入和服务的机会最少，她们和儿童容易承载过度的气候变化负担<sup>6</sup>。

7. 许多国家已遭遇了气候变化带来的影响，包括日益不规律、不可预测的降雨模式，风暴和长期干旱更加频发（政府间气候变化专门委员会，2007年）。根据灾难流行病学研究中心的研究，“近年来，报告的水灾数字年均增长7.4%。不仅如此，我们还看到近年来不断上涨的趋势，在2000至2007年间年均增幅为8.4%。”水资源不会受到边界的限制，随着供给量下降，可能导致冲突和战争。在1946年至1999年之间，近30%的涉水国际问题带来了冲突（von Braun, 2009年<sup>7</sup>）。

8. 2010年7、8月份，异常的季风降雨在巴基斯坦西北部引发了大洪水，并随着时间推移向南转移，造成的洪水面积相当于一个意大利。洪水到目前为止造成1500多人死亡，受灾人口近2000万，大面积作物被毁。估计作物损失在10亿美元到接近30亿美元之间。俄罗斯正在经历几十年来最严重的旱灾，高温创历史记录，小麦收成损失约25%。俄罗斯发布了小麦出口禁令，鉴于它在全球小麦贸易中占13%的份额，这引发了小麦价格显著上涨，达到两年来的最高点。大面积森林的破坏性火灾将进一步加剧气候变化的恶性循环。中国在年初遭遇灾难之后，又遭遇了更多的大雨，引发泥石流，夺走了很多生命。到2015年，遭受与气候变化相关灾害影响的人口预计每年将达3.75亿（国际减灾战略，2008年）。到2050年，与如果没有气候变化相比，饥饿风险将会增加10%到20%；而营养不良儿童预计将会增加21%（或2400万）<sup>8</sup>。

9. 预测的气候变化影响将呈现不均衡的地理分布，其中一些最严重的冲击将会影响粮食安全最缺乏保障的地区。南半球国家预计将会遭受最大的破坏，包括农业单产下降和极端天气事件更加频发（政府间气候变化专门委员会，2007年；粮农组织，2009年）。气候波动在撒哈拉以南非洲及南亚地区将最为显著，这些地区

---

<sup>6</sup> Raworth (2008年)。

<sup>7</sup> von Braun, J. 2009年。“涉及粮食、农业及自然资源的安全威胁 - 我们该怎么办？”，提交柏林，EADS，“战略讨论会”的论文，2009年3月26日。

<sup>8</sup> Parry 等人 (2009年)。

正是长期营养不良及贫困问题最为严重的地方（国际减灾战略，2008年）。对非洲五大关键粮食安全作物（木薯、花生、玉米、小米和高粱）所作的一项研究表明，除木薯外，这些作物的单产将很可能下降7%，而且有5%的可能性表明下降比例可能会高达27%。越发达的农业系统似乎受到的影响越大 – 那些单产最高的农业系统表现出最高比例的下降<sup>9</sup>。

10. 仅在非洲，就有超过6.5亿人口依赖雨育农业，同时已受到水资源稀缺及土地退化影响，并且由于气候变化情况将更加恶化。到2025年该地区三分之二的耕地可能将会丧失（粮农组织，2009年） – 千百万小农将因此丧失生计。到本世纪第一个十年结束时，气候变化可能造成非洲一些雨育农业系统作物单产显著下降。环境资源稀缺，例如土地和水资源，以及粮食不安全加剧将会引发冲突。根据《2008年世界发展报告》，世界上很多脆弱国家位于撒哈拉以南非洲地区，其中大部分可以划分为以农业为基础的国家。因此，气候变化，粮食不安全加剧以及冲突很可能相互交织于日益向下的螺旋趋势。预计在亚洲、撒哈拉以南非洲及拉丁美洲，将会出现干旱、半干旱地区草地生产率降幅高达40%到90%，高度沙漠化和土壤盐碱化，以及水资源压力的不断增加（政府间气候变化专门委员会，2007年）。

11. 气候变化对土地和水资源的冲击将不仅影响作物和畜牧生产率。气候变化还将会改变生态系统，包括作物与授粉媒介之间以及作物有害生物及其天敌之间的互动关系。温度和湿度环境条件的变化将会改变动植物病虫害的分布、发生和密度，还可能导致新型有害生物的出现。

12. 遭遇农业产量下降的国家需要通过增加粮食进口来弥补缺口，这增加了易受粮食价格冲击的脆弱性，例如最近发生的粮食价格危机。通常而言以及在持续的气候压力之下，农业产量下降，加之需求不断增长以及对农产品竞争日益加剧，这很可能导致最重要的农作物价格上涨，包括稻米、小麦、玉米和大豆；到2060年，增幅将可能达到25%到150%之间（Parry等，2009年）。粮食价格波动问题在下文“价格波动”部分还将加以讨论，它已经成为造成风险的系统性根源，预计伴随着气候变化仍将进一步加剧（世界银行，2010年）。

13. 同时，国内生产下降将会对发展中国家的收入机会和购买力造成显著冲击。从全世界来看，36%的劳动力（其中三分之二位于撒哈拉以南非洲地区）从事农业生产，依靠在小农模式下提高生产率来提高收入和粮食安全水平（粮农组织，2009年）。低收入国家用于贸易的财力有限，高度依赖自身生产来满足其粮食需求；因

---

<sup>9</sup> Schlenker 和 Lobell, 2010年。“气候变化对非洲农业巨大的消极影响”，《环境研究通信》，5 014010。

此，很可能在利用国际市场来满足国内人口快速增长的粮食需求方面面临困难（出处同上）。

14. 气候变化还可能影响到粮食的利用。粮食和水供给下降、高粮价以及极端事件更加频发，将会增加营养不良以及卫生和健康方面的风险。疾病可能会传播到此前从未出现过的地方。还会引发恶性循环：传染病，包括水源性疾病，引起或加剧饥饿问题；饥饿问题反过来又会使受影响人口更易感染此类疾病。营养不良和疾病将导致劳动生产率和收入下降。到 2050 年，发展中国家的卡路里摄入量可能会低于 2000 年：预计营养不良儿童将增加 2400 万，比今天的数字增长 21%；而其中大约一半，即 1000 万将出现在撒哈拉以南非洲地区（Parry 等，2009 年）。

15. 简言之，气候变化将放大目前存在的威胁，同时使个人、社区和国家更易遭受粮食不安全问题。自然资源加速退化，加之更多极端天气事件以及粮食价格上涨，将进一步造成生产性资产枯竭和贫困人口收入机会减少（世界银行，2010 年）。这将削弱农村家庭生产或购买粮食的能力，以及从冲击中恢复过来的适应性能力，进而造成螺旋式恶化，削弱其适应能力。

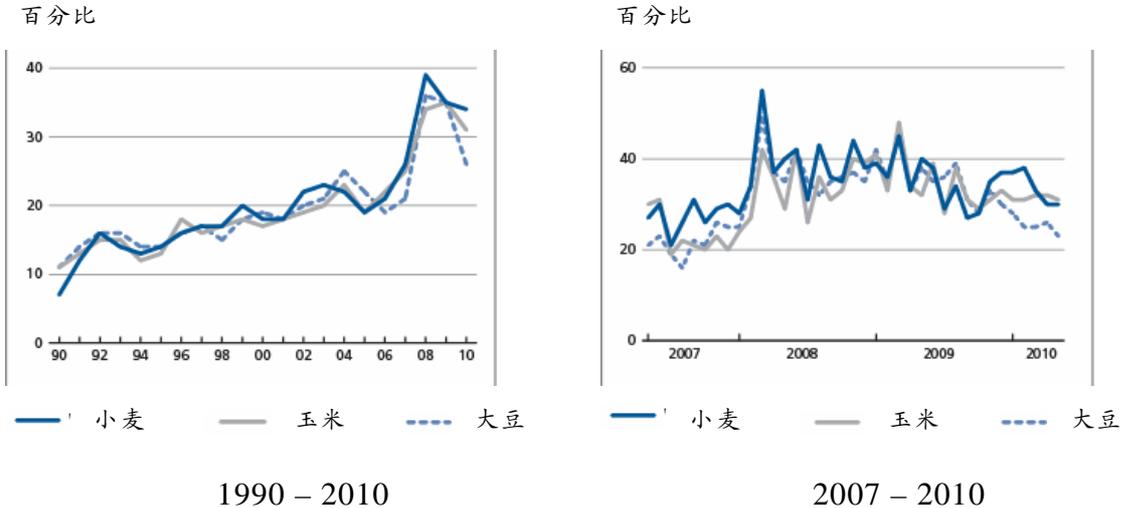
## **B. 价格波动**

16. 对于许多在国际市场上交易的主要粮食商品，在过去 20 年间，其波动性（隐性）<sup>10</sup>一直在攀升。与过去相比，这种波动性似乎成为市场更具长期性的特点。隐性波动的持续存在表明对市场基本面以及新生市场力量如何展现，并将可能如何进一步发展持续的不确定性。

---

<sup>10</sup> 隐性波动代表对于未来一种商品价格会出现多大变动的市场预期。之所以称之为“隐性”，是因为在涉及未来情况时，它是无法观察到的，只能通过衍生合同例如“期权”的价格加以推测。交易商对未来价格的预期差别越大，不确定性就越大，进而相关商品的隐性波动也越大。

## 波动性（隐性）



17. 虽然国际市场价格向国内市场的传导可以被阻断，如通过边境措施、国内价格支持以及基础设施限制等，但随着国际农业贸易更加开放，加之国内行业自由化，这意味着世界市场价格变化的大部分都会更快、更全面地传导到国内市场。贸易和世界市场一体化水平既是造成价格波动的根源，也是解决这一问题的出路所在。开放贸易机制带来市场价格震荡消散更快。例如，干旱将推高国内价格，而一旦进口快速弥补了供给缺口就可以为消费带来缓解。与之相似，在丰收的情况下，出口可以为农民限制国内价格下跌。然而，如果这种情况发生在主要出口国身上，更加一体化的市场就会将国内冲击传导到国际市场，进而对所有国家的价格造成影响。当前俄罗斯旱灾就是一个典型例子。小麦预计减产 25%，1000 万公顷作物绝收，损失价值为 10 亿美元。作为小麦主要出口国之一，俄罗斯的这一冲击导致全球小麦市场在 2010 年 7 月一个月飙升 42%。亚洲稻米经济体常常采取稳定国内价格政策。这在眼下可能稳定国内市场，但牺牲的是其他国家的市场。2007/2008 年主要稻米出口国实行出口禁令时就发生了这种情况。

18. 粮食价格波动可以在许多国家引发国内安全威胁，导致政府被推翻。2006 到 2008 年间粮食价格翻倍甚至涨至三倍，导致 60 多个国家出现骚乱和抗议活动（Zaman 等，2008 年<sup>11</sup>）。

<sup>11</sup> Zaman, H., Delgado, C., Mitchell, D.及 Revenga, A. 2008 年“攀高的食品价格：存在正确政策选择吗？”《发展延伸》，10 月 6-8 日。

19. 鉴于国际价格波动快速传导到国内市场的潜在可能性，各国政府在宏观经济管理方面，以及当价格上涨冲击消费者或价格下跌冲击农民时，在保持政治稳定方面，面临严峻挑战。但面对价格波动的脆弱性也各不相同。当粮食和燃料价格飙升时，粮食净进口国，往往是世界上最贫穷的国家，受到的冲击最大。虽然一般认为受影响最严重的是城市消费者，而不是农村消费者，然而实际情况是，大部分贫困农村生产者属于净消费者，因此同样受到粮价上涨的伤害。当粮食支出比例超过50%，往往高达70%时，特别是当消费集中于一种主食（如亚洲许多地方消费大米），贫困人口调整其预算的余地非常小。

20. 另一方面，当价格下跌时，发达国家的生产者往往可以得到各种支持机制，包括保险和金融市场，为其收入下跌提供缓冲。发展中国家的生产者则可能面临严重的收入波动，特别是当高度依赖一种商品提供收入时，很少或根本没有来自市场机制的缓冲。不仅如此，生产投资决策和实际投入生产之间的时间差也为生产者带来一些风险，因为决定是建立在对未来价格的预测基础之上，而这一点他们无法保证。

21. 商品价格波动威胁农场的生存（价格低）和粮食安全（价格高），破坏投资决策，威胁国内安全和政治稳定。难怪各国政府越来越关注应采取何种政策来管理日益不可预测的环境。

### III. 政策建议

22. 风险和脆弱性管理有两个关键举措 – 降低冲击可能发生的风险，以及建立一旦冲击发生时的缓解和应对机制。

#### A. 降低风险

23. 有很多机会可以减少冲击对人们的影响，包括暴露于健康和营养方面的冲击。当粮食安全成为关注点时，农业生产系统、作物、畜牧及水产生产就是关键因素。

24. 有一些农业生产方式和系统能够降低气候引发的风险，但在实地扩大规模需要支持性政策和机构。

25. 即使在农场一级，前期成本和转型阶段收入损失也需要适当的支持。

26. 一般而言，农业内部及扩展到非农活动的多样化有助于增加农场和地方一级的适应能力。

27. 多样化轮作能够有效降低风险并增强效率，包括采用不同的作物品种，对热量/温度具有不同要求，对水的利用效率更高以及抗病虫害的品种以及单产波动较小的作物品种。针对越来越没有规律的降雨模式，可采取的应对措施包括：扩大灌溉范围及提高水利用效率，改变作物或种植方式，如播种/种植日期、覆盖作物、地膜及保护性农业，以及使用遗传改良抗旱节水品种。
28. 为未来保留选择余地是保护动植物遗传资源的特点和关键所在。这些遗传资源提供了一个储备库，可以利用或从中培育抗热、抗旱、抗虫品种，以应对气候变化。
29. 需要改良品种来增加作物产量并应对气候变化带来的影响，例如干旱，生长季节缩短，病虫害发生频率增加。因此，国家和区域一级的植物育种能力需要提高，这要求培养更多的植物育种者，并建立一体化国家和区域支持体系。各国需要制定政策和立法来确保适应性品种的有效开发和转让，同时考虑小农户的需求。这包括建立有效的种子供应体系，包括当地种子企业，同时要采取措施振兴种子产业。种子条例和法规区域协调也很重要。
30. 改进天气信息和缩小气候变化预测范围也很关键，包括建立指数保险。
31. 建立开展早期诊断和应对行动的机构和监测系统对于降低病虫害给作物和畜牧生产造成的影响至关重要。根除动物疫病的计划已证明行之有效，例如“全球消除牛瘟计划”。
32. 增强膳食营养质量，特别是对于儿童和妇女，也是提高对疾病抵抗力的一个主要途径。为此，保存作物及品种多样化十分重要，其中有一些天然富含各种微量营养素。一个关键因素是园艺产业的发展，这提供了收入新来源，并提供可观的微量营养素来源。畜牧业发展，尤其是在非洲，可以提供新的铁元素来源，特别是对于妇女而言。
33. 在世界贫困人口获得高质量膳食之前，补充微量元素，例如大多数国家经常一年两次在全国范围开展维生素 A 补充计划，能够改善儿童对疾病的抵抗力。降低这一风险的一个补充工具是生物强化 – 培育矿物质含量更高的作物，这是一项双赢的举措。种子需要从土壤中获得微量矿物质，例如铁和锌，才能保持健康，但土壤中可能缺乏这些物质。培育含有这些微量矿物质的种子可有助于植物更加健康，也将有助于改善人的健康。公共健康知识宣传可以解决营养不足和营养过剩问题，并降低与这两种情况相关的健康风险。
34. 传染病影响儿童的营养状况，可以通过防疫接种计划降低其风险，例如麻疹、白喉和小儿麻痹症。

## B. 社会保护和安全网

35. 综合社会保护战略是解决风险和脆弱性范围广泛的计划的另一个要素。一项社会保护战略的基础是完全确认各种需求及人们所面对的风险，不同人群各自的相关脆弱性程度，以及确认在冲击真实发生时可用来降低人们脆弱性的不同社会保护工具。社会保护战略还可帮助解决贫困陷阱和长期剥夺的结构性问题。虽然这些工具可以公开提供并由公共财政支持，但并非总是完全由公共资金供资。保险工具常常被用作社会保护战略的一部分，根据收入水平，往往有助于缓解健康方面冲击、失业及老龄问题。因此，这些工具的另一个特点是作为再分配的一个元素，即较富裕者通过支付更高的保费而补贴较贫困者。其他一些保险工具可以有私人在市场上购买，例如在埃塞俄比亚、马拉维和印度基于天气或价格指数的保险产品<sup>12</sup>。

36. 在社会保护战略中，安全网主要依赖非缴费型转移支付及其他干预措施来改善贫困及粮食不安全人口的食物及其他基本需求的获取状况。从本质而言，其设计宗旨是为了保障人们的最低生活标准。举例来说，不考虑公民的食物权，社会安全网曾被认为是耗费公共资源，减少了用于生产性活动投资的公共预算，包括基础设施、学校、医院等。现在人们日益认识到，如果执行得好，社会安全网可以是生产性投资，它在困难时期保护了人力资本和资产基础。安全网计划应当成为社会保护战略的有机组成部分，并设计成在危机状况下 – 如近期一系列危机 – 可以扩大规模，同时可以根据需要缩小其规模。在旱灾或其他危机发生时，快速部署社会安全网可以防止人们卖掉那些危机过后需要用于生产性用途的资产。能防止农民卖掉生产性资产，如牲畜、农具。更重要的是，它能保护家庭的营养状况，特别是孕妇和哺乳期妇女，以及两岁以下儿童。对于儿童来说，两岁以下的阶段是一个关键营养窗口期。它可以明显决定一个儿童人生的潜能，在这一阶段营养不良或受到营养方面的冲击，将会留下终身影响，减少其人生机会<sup>13</sup>。

37. 有很多可供选择的安全网工具，但是选择和设计的时候需要敏感地考虑到所在的环境。工具的选择要根据计划的目标、市场条件、执行能力、预期影响和成本效益、人们的倾向性（往往对性别、季节性和地点敏感），以及面对受益人<sup>14</sup>。例如，在一些情况下直接供应食物更为合适，譬如存在市场限制时，或者对于生病、衰老、残疾人员，存在进入市场的困难时。当需要提供特殊食品时，直接食物供给

---

<sup>12</sup> Vargas Hill, R., & Torero, M. (2009年), “穷人保险创新”, (Eds.)国际粮食政策研究所: 华盛顿特区。

<sup>13</sup> Alderman, H. & Hoddinott, J. (2009年), “促进增长的社会安全网” J. von Braun, R. Vargas Hill and R. Pandya-Lorch, 编辑。《最贫困和饥饿人口: 评价、分析和行动。国际粮食政策研究所: 华盛顿特区。

<sup>14</sup> 世界粮食计划署 (2008年), “用作粮食支持工具的代金券及现金转移支付: 机遇和挑战”, 罗马。

可能更为适宜，例如针对严重营养不良儿童，或为应对与艾滋病毒感染相关的营养不良问题及强化抗逆转录病毒治疗效果。

38. 公共工程计划是一种常用的手段，并直接支付现金或实物（食物或代金券）。这不仅可以为工人提供收入，而且可以带来珍贵的社区资产，往往包括保护或恢复环境资产 – 种植树木，兴修堤坝以防止河水溢出和水土流失，修建支路方便进入市场购买食物或销售农产品。这种手段正在被越来越多地用于和气候变化缓解及适应相关的活动。公共工程计划在有些情况下可能不太适宜，例如在未加治疗的艾滋病毒高度流行的地方，或者在一些刚刚经历暴力冲突造成大量残疾人的情况下。

39. 公共工程是生产性安全网的一个很好例证，可同时增加社区资产。此类工程一般在淡季开展，但也可以与小额保险计划相结合，如天气保险；在一旦发生旱灾，可能减少就业机会和作物产量时，可以提供保护。这使农村家庭能够应对更多风险，并保护农业生计。

#### IV. 价格波动应对措施

40. 政策挑战，包括短期性和长期性的，是复杂而多样的。回顾 2007/2008 年危机，各国采取了一系列政策加以应对，但是基本未加防备，导致临时和短期机制。保有粮食储备的国家利用其粮食储备直接干预市场，稳定国内价格。许多粮食进口国降低了进口关税，而与此同时，一些粮食有剩余的生产国限制甚至禁止出口，以期避免粮食短缺和国内价格进一步上涨。此类干预措施的有效性受到质疑，特别是鉴于印度、印度尼西亚和中国实际上在危机期间增加了储备，而不仅仅是稳定市场。无论政府考虑采取何种行动，都要对政策措施做全盘考虑，意识到给目标人口带来更广泛的风险及其可能的反应，这一点任何时候都很重要。下文内容表明，要选择适当的政策，就需要对利害攸关的问题加深理解：

41. 在国家一级：

- 尽管经营成本颇高，但是许多政府越来越多地将区域和国内的**缓冲库存**视为价格波动问题的一个解决方案，并通过**贸易政策**加以强化。亚洲各国政府通过粮食储备和出口限制保护了超过 20 亿国内消费者，但是往往伤害了亚洲其他进口国的消费者。然而这一做法在非洲就没那么成功，不像大米具有主导地位的亚洲，非洲的主食品种更为多样化。
- 亚洲在缓冲库存方面的经验表明，政府方面实施的频繁、分散且大都出乎意料的干预往往会增加不确定性，并削弱私营部门参与贸易的动机。这对于发展有效的粮食市场体系存在不利影响。因此，在这些市场中建立明确

而透明的政府干预规则十分紧迫。低收入粮食进口国可考虑将关键的主食粮食保持在相对较小**战略储备**规模的可能性，从而在确保弱势群体粮食安全的同时鼓励私营部门的发展。

- 亚洲的成功应被视为一个值得认可的例子。主要出口国实施的**出口禁令**使国际市场成为更加昂贵、更加不可靠的粮食来源。宣布出口禁令而不明确其持续期限，为国际市场增加了更多不确定性。虽然主权国家加强粮食安全的正当性毋庸置疑，但是实施出口限制的国家越多，世界价格的不稳定性就越大，可能给那些未采取任何稳定化政策的国家带来问题。需要强调的是，更可预测和更少随意性的出口政策将传递更明确的信息，有利于减少恐慌和囤积现象，从而降低不确定性。
- 对农产品进行**价格扶持**的政策选择，几十年来在许多国家都被证明效果欠佳，因此其使用程度有所下降。价格扶持措施往往会屏蔽了市场传递给生产者的信号，并动摇世界市场的稳定性。由于提高了消费者面临的价格，还可能成为对穷人征收的累退税。应将这类措施与其它扭曲程度较低的替代措施，如有针对性的直接收入扶持，提高生产力的投资等，进行对比和评估。
- 在全球谷物市场波动的背景下实现主食基础**多样化的自给自足政策**，与常见于亚洲国家强化针对单一商品的自给自足政策形成对比，前者可以构成更长期的政策选择。如果建立在高竞争力和高生产力的前提下，并与世界市场保持紧密联系，这类政策足以使相关国家在国际市场动荡中保障粮食安全目标。
- 鼓励当地代理商实施价格发现以及使用对冲市场风险工具的机制，如有组织的**商品交易所**，可能成为有效的长期战略。在适当监管并吸引足够数量以避免垄断做法的情况下，这些机制在许多发达国家和发展中国家极大地促进了商品销售。不过近年来，有一类新的交易商进入期货市场，它们传统上在金融市场中运作。这些投资者通常被称为“**指数基金**”，已多元化进入农业领域，因为商品回报与股票和债券回报之间存在负相关。指数基金在近期价格飙升中的作用引发了激烈的争论，有些人认为大量投资农业期货的资金扭曲了价格，使其偏离基本价值。
- 对于那些可能比较罕见但却有严重后果，而且农民无法自行管理的不可预测且不可避免的风险，政府可事先针对这些风险对生产者的**风险管理战略**

进行能力培养。支持基于市场的保险机制，往往与天气相关，以避免道德灾难，以及安全网提供了一些例子。

42. 在国际层面，各国政府在 2007/2008 年价格飙升期间互不协调的政策行动加剧了波动性，并阻碍了市场渠道。因此，有必要建立国际规则和纪律框架，更好地确保各国不受阻碍地获取全球供应，并促进人们对市场运作的信心。例如：

- 国际粮食进口计划，如**粮食进口融资担保**，或者在期货和期权市场上系统对冲进口成本，可有效地减少粮食进口费用的不可预测性。
- 旨在改变期货市场而不是现货市场基本面的所谓“**虚拟库存**”，也产生了对缓冲库存的相同关注，特别是其运作。任何想公开影响期货市场价格的尝试都可能变得极其昂贵，并可能导致利用期货市场实现套期保值的主体撤出，从而使期货市场变为纯粹的投机性质。
- 对影响农业出口供应和进口需求的农业**贸易政策措施**及时预先通告的某种制度，以及关于这类措施的可能规范，可以在保障粮食安全方面提高可预见性<sup>15</sup>。
- 主要出口国和主要进口国之间为确保危机期间正常供应流以及建立一个可靠制度保障最脆弱国家供应的**多边或区域协议**，可提高国际市场的可靠性。
- 建立一个完善的**全球市场信息**系统，特别是更加准确及时的国家商品库存信息，尤其是主要出口国的库存信息，有可能确保价格反映其基本价值。

43. 显然，政策选择和政策协调对建立一个更稳定的市场环境，对于逐步增强市场的信心、可预见性和保证，并保障低收入发展中国家获得粮食，具有重要意义。

## V. 粮食储备

44. 价格飙升致使各国采取各种应对政策，包括许多非洲国家诉诸缓冲库存运作，以期降低国内玉米价格，努力确保国内消费者的食物权。在亚洲，大部分主要稻米生产国对国内市场进行干预，而实现价格稳定主要是通过出口限制，而不是利用粮食库存运作。虽然如此，高粮价加之重要出口国或传统贸易伙伴实施出口禁令，导致许多国家政府和国际机构考虑粮食储备在稳定价格和粮食安全方面的作用。

---

<sup>15</sup> 现行世界贸易组织《农业协定》并不阻止政府减少或禁止出口。

45. 通过缓冲储备稳定价格，其基础是假设由于价格波动使囤积风险很高，私营部门储备不足；有时候也会用于处理由主粮价格上涨引发的政治风险。后者在大米居于主导地位的亚洲是一个特别的关切。储备、保险和期货市场缺失或不完整为政府干预提供了合理性。虽然在大多数发展中国家情况可能如此，但是对于发达国家来说，由于存在运行良好的期货市场，使得私人储备相对没有多大风险，所以公共粮食储备就变得没有必要。

46. 在价格飙升时，通过粮食储备管理进行直接干预能够控制住粮食价格上涨，反映惠及所有消费者的好价格补贴。从长期看，价格稳定也有利于生产者。波动性降低可以促进农业投资，进而增加产量和收入。虽然如此，公共粮食储备管理仍面临着一系列主要困难。首先，价格可以稳定下来的水平随着时间推移会发生变化，很难预见这种变化是长期的还是临时的。第二，政府可能缺乏足够的财力将价格控制在一定范围。最后，通过粮食储备干预市场需要信息和分析能力，对政府的管理能力提出很高要求。即使这些问题都得到了解决，公共机构运转良好 – 至少在实现稳定价格的目标上 – 仍然有观点认为政府控制的市场是一种缺乏效率，代价高昂的选择。

47. 在近期粮价波动中，许多国家诉诸粮食储备管理以期降低国内粮食价格，试图通过综合使用进口计划、国内粮食采购以及以人们能够负担得起的价格将粮食投放市场，来控制价格上涨<sup>16</sup>。多数情况下这种直接市场干预是不成功的。其运作成本颇高，并可能随着价格上涨而升级。一般而言，粮食商品价格的特点是长期消极趋势穿插出现突然价格飙升。这意味着粮食储备将是管理市场的一种昂贵的手段，因为粮食储备必须持有很长时间。与此同时，如果价格飙升是由于私营部门储备水平低，那么粮食储备策略将可能不成功。

48. 粮食储备管理还可能对国内市场造成出乎预料的负面影响。公共储备可能会排挤私营部门储备，导致粮食储备部门持有大量本应由私营部门持有的储备。例如在东部及南部非洲，粮食储备当局拥有巨大的市场力量，可能影响市场参与者。常常有一些出乎意料的变化发生在粮食储备管理过程中，例如预先确定的价格水平突然变化，使私营部门储备面临风险，导致公私部门之间缺乏互信。这会增加市场系统的脆弱性，并对私营部门的长期发展造成消极影响。

49. 尤其是对于粮食进口国而言，最近粮价飙升的经验提供了一个机会，在考虑私营部门作用的前提下重新评估对贸易和储备的相对依赖性。粮食储备可以被视为

---

<sup>16</sup> 许多东部和南部非洲国家通过市场委员会实施价格稳定政策。在肯尼亚，“国家谷物和产品委员会”从事进口和购买当地生产的玉米以及库存管理。在马拉维和赞比亚，“农业开发和市场营销公司”和“粮食储备局”分别在各自市场上拥有巨大影响。

粮食安全政策的有机构成部分，特别是在价格上涨或下跌时，当其他国家实施出口禁令可能严重限制进口的可能性时。然而，保有大规模粮食储备代价高昂，往往在经济上没有效率。在面临国内外冲击震荡时，需要在贸易和储备之间寻求平衡，作为平抑物价和消费的手段。一系列措施可以带来有效的市场管理，同时有助于塑造运转良好的市场。

- 应当对这样一种可能性加以评价，即政府保有相对较小规模的战略粮食储备，锁定脆弱人群作为目标，而不是管理整个市场。战略粮食储备可以在确保粮食安全的同时鼓励私营部门发展。应仔细研究综合持有粮食和金融储备以便最大限度降低成本的可能性。
- 为政府以价格限制的形式（例如消费者价格上限）进行市场干预建立清晰透明的规则，这可以在政府何时进行干预方面为市场参与各方提供清晰的指示。
- 提高分析能力和改进市场信息系统也很必要。政府和私营部门之间在市场评估和信息提供方面扩大和改善磋商能够提高粮食储备管理的效能。

50. 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制复杂，个体国家的反应使国际干预十分困难。国际储备管理机制，例如作为“国际商品协定”特征的这一机制，要求持续的承诺，并且很容易受到不断变化的市场条件的影响。事实上，国际粮食储备的经验表明其前景并不乐观。例如，建立于1980年的“东盟粮食安全储备”，初期储备5万吨大米，事实上很少使用。不仅如此，储备规模也很小，仅够应付地方性价格震荡。对此，似乎是集体行动问题阻止了该储备成为该区域粮食安全系统的一个重要组成部分。扩大计划规模，纳入更多国家或保持更高水平的储备将很可能遇到更大的集体行动问题，特别是在融资方面 – 这正是导致大多数“国际商品协定”最后失败的原因。

51. 一般而言，在国家和国际层面基于全球或区域缓冲储备制定的规范市场的政策不能阻止价格飙升。此外，除了得到最佳资金支持的那些干预行动，其他干预活动可能会在价格飙升时期失灵。公共缓冲储备的经验表明，往往此类干预的结果是干扰性的而不是稳定价格。鉴于目前对市场的认识状况，以及此前在集体行动问题上的经验，此类计划不太可能在多边基础上提供现实的解决之道。