

2011 年 9 月



## 世界粮食安全委员会

### 第三十七届会议

2011 年 10 月 17-22 日，罗马

### 议题 V

### 政策圆桌会议 – 粮食价格波动

## 目 录

### 段 次

I. 挑 战	1-5
II. 关键问题	6-10
III. 政策建议	11-77
A. 减少粮价波动的政策选择	11-55
通过投资提高生产力和适应能力	11-19
农产品期货市场监管	20-24
公共粮食储备和私营储备	25-35

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。

国内支持和贸易政策	36-41
全球粮食市场信息和透明度与国际政策协调	42-47
抑制对农产品的非食用需求并减少浪费	48-55
<b>B. 缓解粮价波动负面影响的政策</b>	<b>56-77</b>
社会保护安全网	56-62
生产者的风险管理	63-68
国际补偿机制	69-73
通过市场型机制稳定粮食进口费用	74-77

## 提请粮安委注意的事项

### 本委员会：

- i. 强调采取国际协调行动共同解决粮价波动结构性原因的必要，确保相关行动不会给贫困生产者和消费者的食物权带来不良影响；
- ii. 欢迎高级别专家组关于价格波动与粮食安全的报告，并建议各利益相关方对其进行审议\*；
- iii. 欢迎 20 国集团粮价波动与农业行动计划作为一项积极的举措，应对粮价波动的各种主要原因及其相关影响，并建议行动计划在 2011 年 11 月举行的 20 国集团峰会上批准通过；
- iv. 敦促利益相关方考虑粮农组织与其他国际组织针对粮价居高和波动各项政策响应措施积极和不良影响的评价分析，相关内容在 2011 年粮农组织召集的一系列区域和分区域磋商中有所讨论：

#### 提高粮食产量和可供性以及加强冲击应对能力的行动

- a. 增加稳定、可持续的公共和私营投资，促进提高农业生产力和农村发展，特别是小规模农业；
- b. 促进大幅增加农业研发筹资，包括加强国际农业研究磋商组织的当前改革进程，支持国家科研体系，并通过合作推动技术转让、知识共享和能力建设；
- c. 支持成员国制定或评价纳入民间社会和农民组织、且融合了各个领域不同政策的国家综合粮食安全战略；
- d. 敦促成员国出台激励措施，减少粮食系统浪费，包括应对产后损失问题。

#### 降低不稳定性的行动

- e. 支持农产品市场信息系统以增加粮食市场信息并提高透明度，敦促参与的国际组织、主要的私营部门主体和政府推广及时优质的粮食市场信息产品；
- f. 承认各国要在粮价危机发生时更好地协调响应措施，支持建立农业管理信息系统快速政策响应论坛，并要求粮安委主席团决定并实施相关机制，促进论坛与粮安委之间的合作；

- g. 提高农业衍生品市场的透明度，完善监管和监督；
- h. 提出公平、可预测的国际粮食贸易非常重要，其有助于减缓极端价格波动，推动建立一个透明、负责、公平、并基于规则的多边贸易制度并纳入粮食安全关切，从而支持结束多哈发展回合谈判；
- i. 鼓励推行改革，确保可再生燃料和原料在经济、环境和社会可行的地区生产并更加自由地进行交易，建议制定应急预案，调整（至少是临时性地）在全球市场面临压力或粮食供应受到威胁时刺激生物燃料生产或消费的相关政策。

#### 减缓波动负面影响的行动

- j. 制定建立长期稳定的国家社会保护战略和安全网，在危机发生时发挥作用并扩大影响。在此背景下，强调就该事宜开展一项高级别专家组研究，并要求专家组在粮安委第三十八届会议上就这一问题进行报告；
- k. 建议在粮食援助提供方面酌情采用国家和地方社会安全网和地方采购机制，同时将时间、市场、生产，以及制度性和其他相关因素纳入考虑；
- l. 支持 20 国集团要求世界粮食计划署和其他国际组织与伙伴详细阐述试点计划提案的做法，建立符合世贸组织农业协定附录 II 相关规定的、有针对性的小规模区域性人道主义紧急粮食储备；
- m. 开发风险管理工具，建议将其纳入国家粮食安全战略，并探索脆弱国家在受到外部价格冲击时可以运用的反周期补偿机制。另外，还要注意将脆弱的小规模粮食生产者的最佳做法和经验教训纳入进来；
- n. 建立粮安委的磋商程序，针对粮食储备的使用及其对价格波动的影响制定一套行为守则，包括进一步评价本地、国家和区域性粮食储备的局限和成效。这一过程的时限和具体性质由粮安委主席团同顾问小组和其他利益相关方磋商之后确定。该进度报告将在 2013 年 10 月召开的粮安委会议上进行报告；
- o. 欢迎 20 国集团的决定，即消除世界粮食计划署用于非商业人道主义用途采购粮食的出口限制或额外税收，且未来也不再实施此类措施，并敦促各成员国同意这一原则；
- p. 欢迎粮价高涨和波动时期粮食援助的国际支持，包括在粮食援助

公约框架之下，并敦促各方采取一致行动保持框架运行。

- v. 建议粮农组织、国际农发基金、世界粮食计划署、世贸组织、世界银行以及其他相关国际组织与粮安委的利益相关方协力加强这些组织之间以及与成员国的政策对话，以便在所有适当层面采纳并实施上述建议；
- vi. 要求粮安委秘书处与顾问小组，根据利益相关方提供的信息，共同就上述所有建议和行动的实施情况编写一份综合报告，并在粮安委主席团确定的日期提交。
  - \* 粮食安全和营养问题高级别专家组有关价格波动与粮食安全报告，包括其概要以及向决策者提供的建议（CFS:2011/3 Add.1），应与本背景文件综合审议。

## I. 挑战

1. 全球再度关注不断上涨的粮价及粮食安全和营养问题。去年，全球粮食市场价格极端波动的态势一直延续，粮价已蹿升至 2008 年粮食危机时的峰值水平。
2. 对于粮价高涨和极端波动的关切仍然存在。2008 年粮价高企使 8000 万人陷入饥饿，并将饥饿和营养不良人口推高到 10 亿。粮价飙升已经并能够大幅蚕食减贫方面已经取得的进展 – 包括面向 1996 年世界粮食首脑会议制定的目标（到 2015 年将全球饥饿人口数量减半）以及第一个千年发展目标（全球饥饿人口比重减半）。
3. 粮价波动挑战着获得充足食物的基本人权。粮价居高和波动，不但增加了贫困和粮食不安全的数量，而且也加剧了这些问题的强度。粮价波动的影响对贫困人口群的冲击最大，特别是城市贫困人口和失地人群，他们 75% 的收入都用在食物上。贫困人群的膳食结构往往也缺乏多样性，因此转向其他价格便宜食物的空间非常有限。较富裕的消费者基本能够维持同样水平的食物消费，因此粮价飞涨导致食物分配愈加不平等。
4. 粮价高企还会削弱净食物消费贫困家庭的购买力，并造成不可逆转的损害。由于这些因素，有形资本和人力资本都会受到侵蚀，教育和卫生投入有所减少，从而会加剧贫困陷阱。贫困的粮食消费者并非受到冲击的唯一群体。对于贫困的粮食生产者而言，粮价上涨原则上会带来积极影响，并为其提供摆脱贫困的机会。但是，价格波动会增加不确定性，抑制提高粮食产量、减少脆弱性所必须的投资。即便是

在国家层面，持续上涨且不断波动的粮食进口价格也会危及外汇储备，扰乱发展预算，并使增长和发展放缓。

5. 粮价波动态势可能会长期保持。由于全球收入总体水平提高，粮食需求对价格的敏感性有所减弱，因而导致价格不稳定，威胁数百万贫困人群粮食安全和营养的粮价飞涨出现的几率也有所上升。各国面临的政策挑战是提高生产力水平，特别是小规模生产者，加强应对冲击的能力，推动市场准入和建立功能更加完善的粮食市场，以及设计有效连贯的政策，尽可能减缓不稳定性，限制其不良影响。粮食安全和营养高级别专家组向粮安委提交的价格波动报告以及向 20 国集团提交的粮价波动机构间报告均有助于应对这些政策挑战，管理粮价波动的相关风险，保护最脆弱人群。

## II. 关键问题

6. 粮价预计仍将保持高企态势。新兴和发展中国家人口与收入俱增，极大地拉动了粮食需求。2050 年，全球人口预计将突破 90 亿，粮食需求将增长 70% 到 100%。发达国家实行的支持性政策刺激了生物燃料领域对于作物的需求，从而也进一步扩大了粮食需求。从供方角度来看，农业产量增速从目前到 2030 年预计将下降到 1.5%，而在 2030 到 2050 年间将进一步降低至 0.9%，而 1961 年到目前的年均增速为 2.3%。农业产量的增长如果跟不上需求，就会对价格产生持续的上行压力。鉴于目前供需平衡已经趋紧，外部冲击可能导致粮价大幅跃升和极端不稳定。

7. 各方一致认为，除市场基本面之外还有另外一套因素也在影响着粮食价格。这些因素在农业与能源市场的联系以及宏观经济因素中可见一斑，这些因素都让金融机构更加有动力参与农产品期货市场。这些因素结合起来会使农产品市场在面临冲击时更为脆弱。特别是在 2007-08 年，多种因素同时发力，例如原油价格高涨、货币扩张和低息，以及全球范围内的作物减产，导致粮价上涨创历史记录，而且波动幅度很大。政策也可能造成极端的粮价飞涨。例如，主要出口国实施的出口限制可能引发粮价大幅上涨，从而削弱全球粮食市场作为粮食来源之一的可靠性。

8. 粮食安全是一个多维度的复杂问题。当粮食安全受到全球粮价波动的威胁时，国际和国家层面都要做出响应。例如，国际层面加强政策协调可以确保快速有效地应对粮价上涨。而在国家层面，则需要根据各自的国情和特点制定综合的国家粮食安全战略，把粮食供应和获得渠道都纳入考虑。此类战略应当包括减少粮价波动的政策以及缓解粮价影响（特别是对脆弱人群）的措施，使其对消费者和生产者都有益处。此类战略应当基于翔实的证据，以包容性的方式制定实施，并有民间社会、农民组织和私营部门的共同参与。

9. 增加投资，提高农业生产力，对于减少国际和国家层面的粮价波动非常重要。直接减缓全球市场粮价波动的其他政策解决方案包括：消除政策扭曲，例如进出口限制或生物燃料补贴和要求。及时有效地为政府、生产者和消费者提供粮食市场信息可以稳定市场，减少粮价上涨的可能性。提高农产品期货市场透明度可以加强市场价格厘定与风险转移功能，并减少短期不稳定性。粮价上涨时，补偿机制可以帮助低收入缺粮国支付上涨的粮食进口费用。

10. 在国家层面，发展中国家需要建立信息系统，以监测粮食市场，评价饥饿与营养不良状况，进行早期预警并有效地提供针对性援助。社会安全网可以减缓粮价上涨对最脆弱消费者的影响。粮食储备可与此类社会安全网挂钩，但也可以用于直接补贴国内市场的市场价格。可以减缓粮价波动对生产者影响的其他政策包括市场化的风险管理工具。各国也可采用此类风险管理策略稳定粮食进口费用。

### **III. 政策建议**

#### **A. 减少粮价波动的政策选择**

##### **通过投资提高生产力和适应能力**

11. 粮价波动及其对贫困人口生计的影响是过去 20 年农业领域投资不足和农业部门受忽视的结果。2050 年，全球人口将从目前的 68 亿增至 91 亿，也就是说未来 40 年人口将增长 34%。这些测算数据表明，由于粮食供应的增加无法与需求增长同步，因此未来粮价的上行压力在世界粮食市场上将成为一种主流态势。

12. 通过投资促进农业生产力增长并加强适应能力，强化农业和粮食市场制度，对于应对粮价波动非常重要。对于大多数贫困国家而言，健康的农业对于减少面对国际粮价波动的脆弱性、摆脱饥饿和贫困，以及提供更大范围经济增长的平台不可或缺。分析表明，农业拉动国内生产总值增长对于减贫的效果是其他领域的近四倍。农业生产力提高不但会增强抗冲击能力，而且也会对地方经济产生乘数效应，从而提高农村工资收入，增强农民和工人进行消费的农村市场活力。此类投资应当关注小农户，特别是女性农民的需求，后者占全球小农户总数的一半左右。

13. 增加交通运输和生产性基础设施以及人力资本方面的公共投资对于刺激生产水平提高非常重要。完善基础设施，特别是农村道路以及仓库等市场设施、储备设施，以及市场信息系统对于降低运输成本并让小农户与市场对接非常重要。投资建设并完善灌溉设施，以及市场制度和机制有助于增加粮食产量，提高质量，并更好地平抑价格。改进推广、教育、卫生和营养也是综合政策方针的重要内容，以期提高生产水平，加强粮食安全，并保障小农户福祉。女性农民要获得同等的机会和服务。

14. 改进农业创新体制、加强能力建设和推广成功经验是提高小农户高效生产能力、保障粮食安全和营养的优先重点。农业科研越来越多地集中于私营部门，而研发出来的技术也主要面向大型的商业化农业企业。采用此类技术需要农民具备更高的管理技能和知识。因此，发展中国家的小农户对于此类创新技术的获得渠道有限。要改进面向小规模农业的技术创新，并有针对性地实行全球技术推广。小农户要成为创新体制的核心，参与确定研发议程，这样生产者和消费者眼中重要的作物和畜牧产品才能获得足够的关注。女性农民要进一步凸显其在这些体制中的作用。创新应当有助于解决女性农民在获得投入品和服务方面不平等待遇的问题，从而提高其增加生产的能力。

15. 另外，还要支持技术研发，并提供市场化的激励机制应对气候变化和资源（例如土地和水）可持续利用方面的挑战。面向可持续农业集约化的参与式推广活动应当以小农户为目标，因为应对不稳定的气候状况需要农场层面的创新和管理技能。

16. 从目前到 2050 年，发展中国家支持增加农业产出、确保全球粮食供给的年均净投资要达到 830 亿美元（以 2009 年美元标准计价）。这个数额包括在基础性农业，以及储备和加工设施等必要下游服务的投资，但不包括公共产品的投资，例如道路、大型灌溉项目、电气化等等。

17. 尽管如此，用于农业的官方发展援助比重已经下滑到 3.8%，对照投资需求，这些资金仍然捉襟见肘。贫困发展中国家填补投资缺口的能力非常有限。发展中国家农业投入占公共资金的平均比重已经减少到 7% 左右，在非洲甚至更少。国家政府必须大幅增加投入。

18. 除官方发展援助和农业公共投入外，政府还应当创造有利的环境，鼓励包括小农户在内的私营部门增加投资，从而提高生产力水平，增强适应能力，确保长期的粮食安全。要在整个价值链的各个阶段鼓励私营部门投资 – 种子化肥生产配送等上游环节，以及储藏、加工、营销和配送等下游环节。以建立联合企业或仅有少数几个贸易商或供应商组成联盟为特点的非竞争性市场问题也要加以解决。

19. 为促进私营部门投资，发展中国家和不发达国家要支持建立有效的治理体系和制度，稳定的宏观经济环境，完善的结构性和金融政策，以及人力资本开发和公共服务。另外还要为小规模生产者组织创造有利的法律和政策环境。目前已有很多种制度和组织安排来解决小农户面临的局限。这些安排能够让小农户进入提供各种服务的市场，从提高产品市场准入，信息、金融服务和技术的获得，到支持参与政策制定。这类组织还可以协助制定循证的包容性国家农业发展与粮食安全战略，该战略为国家所有并由国家主导实施。

## 农产品期货市场监管

20. 期货市场是粮食市场体系中一个必要的组成部分，具有两项重要功能。期货市场能够促进价格风险的转移，并有助于价格形成。2005-2011年间，农业期货价格大幅飙升，粮价飞涨现象是否与“投机泡沫”相似这个问题一直萦绕在很多分析人员和观察者的脑中。这一时期商品期货交易显著增加，由养老金基金、银行和主权财富基金等金融投资者组成的新的交易商阶层开始进入市场。这些投资者将产品期货视作与传统资产（例如权益、债券和房地产）可比的资产。与传统投机商快进快出的短期行为相反，他们以长远视角在商品期货市场上进行被动投资，“买入并长期持有”这些期货。

21. 关于投机对粮价波动影响的争论没有形成任何具体的结论。部分分析师表示，金融投资者进入商品期货市场对于价格影响很小。另外一些分析师则指出，金融投资者在农产品期货市场上投放的大笔资金会使价格偏离均衡水平，因为均衡水平由供求决定。期货市场上的这种投机活动可能仅仅会放大短期的价格波动。但是，长期的均衡价格最终取决于现金市场，实物商品的买卖反映的是基本面的供给和需求力量。

22. 尽管目前仍有诸多争论，但各方一致的意见是对所有期货交易所和市场进行适当监管将能够完善农产品期货市场的风险转移和价格形成功能。特别是要更多地收集所有交易市场的信息。参与人员需要详细的交易数据来监测交易人员、交易频次和交易量等信息。这类信息在部分商品交易所可以获得，但都是汇总的形式，因此识别各个参与对象较为困难。此外还要提高场外交易市场的透明度，相关交易发生在受监管的商品交易所之外。

23. 大力完善期货市场监管已经形决策或纳入决策考虑。在美国，《多德-弗兰克华尔街改革和个人消费者保护法案》(2010年)规定要加强金融市场监管，提高市场透明度，减少场外衍生品交易的内在风险。在欧盟，欧委会已经通过了一项场外衍生品交易规定的提案，目前正在评估金融市场监管方面的几个关键指令，包括《市场滥用行为指令》和《金融工具市场法令》。

24. 投机者乐于从期货价格波动的风险中谋利。充分的监管应当改进，而非禁止，投机交易，以期提高粮食市场绩效。关于监管措施的争论在国家和国际层面仍在持续不断。部分交易所已经申请了商品期货合同的头寸限额，并对照实物量监测期货合同。有助于提高透明度和完善市场功能的各种做法包括：

- 建立一个交易托管机构，登记场外交易合同，并将所有具备充足流动性的场外交易衍生品都纳入商品交易所。
- 利用商品期货合同的投机性头寸限额有效减少参与人员，例如大型金融机构或基金，影响市场的可能性。
- 利用非商业实体交货仓库的库存限额限制人为操纵的可能。
- 确保监管规定的变化在各个交易所和所有国家得到普遍实施，避免参与人员转移。

#### 公共粮食储备和私营储备

25. 自 2008 年粮食危机爆发以来，各方开始重新关注公共粮食储备在粮价波动市场环境下的潜在作用。高级别专家组粮价波动报告以及提交给 20 国集团的粮价波动机构间报告都论及了公共粮食储备的潜力。但是，两份报告针对粮食库存的建议却大相径庭，前者建议使用缓冲库存，而后者强调粮食储备的使用应当仅限于人道主义用途。

26. 旨在平抑国内价格的国家粮食缓冲库存是公共粮食储备的一种类型。这些机制需要多种措施的结合，包括粮食库存、保障最低价格的国内采购、抑制价格上涨的粮食投放，以及保护国内市场免受国际市场价格波动冲击的贸易措施。很多亚洲的稻米生产国都通过稻米缓冲库存和贸易垄断的综合方法来保护国内市场。在非洲，尽管上世纪 90 年代已经转向自由化的市场体系，但缓冲库存仍然是很多国家粮食市场的一个主要特点。

27. 粮食缓冲库存的经验毁誉参半。在亚洲国家，缓冲库存被用于稳定价格，提振农民信心，使其进行必要的投资并提高生产水平。而在非洲，库存频繁出现意料之外的随意变化，这往往会增加不确定性，削弱交易商参与贸易的动机。这一态势阻碍了竞争性粮食市场的发展，给粮食安全带来了不利影响，特别是在国际粮价高涨的时期。

28. 通过缓冲库存稳定价格是需要大量资源投入的一个政策选择。国内采购、从缓冲库存释放粮食，以及交易项目都需要大笔资金以及持续的预算安排，以补偿国内和国际交易中出现的经营性损失。从世界贸易组织的角度来看，以保障粮食安全和人道主义为目的获得并持有储备粮的相关经验符合绿箱政策。但是，使用库存支持价格稳定机制却可以被视作贸易干扰手段。

29. 危机发生时，缓冲库存交易成本可能过高，因为价格上涨也会带来成本上升。另外，缓冲库存对抵御价格上涨冲击方面的效果也乏善可陈。缓冲库存只能在之前收购粮食的市场上投放。库存用尽后，就没有其他的措施可以抑制价格上涨了。总体而言，如果拥有充足的财力，缓冲库存对调节价格下行趋势方面比抑制价格上涨效果更好。另外，抵御价格上涨的缓冲库存面对投机性冲击时也非常脆弱。如果投机者认为价格稳定机构持有的库存不足以维持预先确定的较低价格水平，他们就会争相吞下所有库存，以期获得可能的利润。

30. 在国际和区域层面，缓冲库存机制也造价不菲，并因为在抑制价格上涨方面成效有限而饱受诟病。但是，随着各国都试图保障粮食自给并开始建设自己的库存，建立国际性或区域性粮食储备的建议应当重新加以审视，因为各类粮食在最经济、环境最适宜的地区生产，这种模式有助于提高全球生产效率。

31. 国际库存管理制度过去的经验大多差强人意，但也并非全部如此，几乎没有证据表明缓冲库存稳定措施会有效减缓粮价波动。国际商品协定等国际制度需要持续的承诺，对于不断变化的市场状况非常脆弱。区域库存，例如 1980 年建立的“东盟粮食安全储备”，初期库存为 5 万吨稻米，事实上很少使用。

32. 尽管关于缓冲库存的使用有种种不利说法，但很多分析师表示，国家粮食储备可在减缓粮价波动、抑制粮价上涨带来的人力、政治和经济成本提高方面可以发挥重要作用。在当前粮价波动加剧的背景下，此类成本可能会促使我们重新审视粮食储备的作用。政策专家应当从过往的经验中汲取灵感，设计出创新性的粮食储备对策，包括使用期权认购，以期改进效果并降低成本。

33. 在 2011 年 6 月 23 日召开的会议上，20 国集团农业部长呼吁对此感兴趣的国际组织制定负责任紧急粮食储备管理的行为守则，包括一整套自愿原则和良好做法。与此同时，《高级别专家组粮价波动报告》提出要加强储备政策的国际协调。尽管过去的经验表明，由于信息成本和协调成本很高，管理国际库存制度面临很多困难，但是采取更多的行动探索国际协调的形式可能还是必不可少的。

34. 一种可能是在区域层面建立小规模的战略性人道主义紧急粮食储备，将从上游的有效早期预警体系到下游的安全网各个环节联系起来。这种紧急粮食储备必须纳入国家和区域的粮食安全战略，在补充和启动机制方面设定明确的规则。应 20 国农业部长要求，世界粮食计划署和其他的国际组织针对西部非洲的一个区域性试点人道主义紧急粮食储备系统，正在与西非国家经济共同体及其成员国密切合作，共同编写可行性研究、成本效益分析和具体提案。可研报告、分析和提案将为一个

区域性的粮食储备系统提供一份宝贵的蓝图，充分利用规模经济，将风险分散到整个区域，并在危机发生时为脆弱群体提供有效的援助。

35. 设计粮食储备系统需要进一步的分析、评价当前做法以及评估创新性的解决方案，以期增强国家或区域库存的功能，提高其减缓粮价飞涨不良影响而不会干扰市场行为的成效。过去以及正在开展的工作，例如对于西非国家经济共同体试点人道主义粮食储备系统的研究，将在这方面提供宝贵的经验。建议粮安委启动这一进程，评价粮价上涨和波动背景下粮食储备的作用，最终目标是就粮食储备管理制定一套自愿性原则。

#### 国内支持和贸易政策

36. 加强弱势发展中国家与国际市场的一体化对于促进发展至关重要。从历史角度看，某些经合组织国家的农业补贴和保护措施被视为阻碍发展中国家农业投资的因素之一，加深了它们对国际价格冲击的脆弱性。采取对农业大宗商品生产和贸易产生扭曲效应的政策，会刺激原本不宜于从事这些生产的地区进行生产，同时会抑制其他地区具有竞争力的生产者的积极性。这将导致效率低下和长期粮食不安全。虽然改革不断推进，但无论是在发展中国家还是在发达国家都仍然存在较为严重的农产品贸易壁垒。

37. 在 2008 年和 2010 年价格出现飙升期间，一些新兴经济体和发展中国家为平抑国内价格、确保国内粮食安全而采取了出口限制措施。总体上看，出口限制可以平抑国内粮食价格，因为被认为有利于消费者。但大型和小型出口国所采取的出口禁令都可能损及其传统贸易伙伴。对人道主义粮援实行限制的粮食出口禁令尤其具有破坏性，对最弱势群体不利。主要出口国若共同采取出口限制措施，则会使国际市场不复作为稳定的粮食来源。尽管主权国家增强粮食安全的权利不容置疑，但实施此类政策的国家越多，世界价格的不稳定性就越加剧，从而可能对那些不采取任何稳定政策的国家造成问题。

38. 现行的贸易规则是在粮价低位企稳时谈判商定的，对价格的飙升和剧烈波动发挥不了保护作用，有时反而会加剧。当前有关进出口措施的规则之间存在不对称性，明显过于容忍出口限制措施，这打击了国际市场的信心。世贸组织多哈发展回合目前的模式草案似乎并不能解决这种不对称性。提高政策的可预测性并降低随意性可以传达更为明确的信息，降低恐慌和囤积居奇的可能性，从而减少不确定性。

39. 构建一个透明、负责任和以规则为基础的多边贸易体系，确保每个国家对粮食的获取目前已经成为国际社会的一项重大挑战。重要的是这一贸易体系能够提高

市场准入水平，同时解决有关粮食安全和世贸组织成员国异质性方面的公共政策关注，照顾贫穷和弱势国家的特殊需求。享受补贴的农产品进口大增能够摧毁发展中国家小农的生计手段，而“特殊保障机制”能保护他们免受冲击。这些保障措施可以鼓励发展中国家的生产者对自己的小规模农场进行投资并赚取稳定的收入。

40. 有必要：

- 通过降低具有贸易扭曲效应的国内支持水平（特别是发达国家的国内支持）大幅改善市场准入水平；
- 取消出口补贴，以便在国际市场营造公平的贸易环境并提高效率；
- 解决粮食出口禁令问题或对人道主义援助征收额外税收的问题；
- 为发展中国家（特别是最为脆弱的国家）保持和强化必要的保障措施，提高它们的效率和竞争力，推动它们与国际市场的一体化。

41. 为提高透明度和可预见性，为强化世贸组织对出口的规范提出了以下建议：

1. 规定在实行任何新的食品出口禁止或限制措施之前必须向世贸组织农业委员会进行通报。通报时应提供详细的数据和分析依据，说明实行此类措施的理由和该成员国的贸易伙伴可能受到的影响；
2. 在世贸组织农业委员会收到上述通报后，必须预留出与可能受到影响的国家开展强制磋商的期间（如一个月），然后方能实施该出口限制措施；
3. 必须明确说明最终措施的持续时间，规定采用措施的最长期限（如3个月）。

#### 全球粮食市场信息和透明度与国际政策协调

42. 2008年和2010年发生的粮价飙升暴露了市场信息流程及行动和政策响应协调方面的一系列问题。这包括：

- 缺乏有关各国和各区域作物供给、需求、库存、尤其是出口供应量的可靠及时的信息；缺乏有关当前市场形势的明确全面指标；
- 不确定性和透明度不足，导致囤积居奇、恐慌采购和次优政策选择；
- 缺乏发布有关粮食形势恶化警报的有效和可信机制；
- 缺乏有效的政策建议和政策协调；
- 信息、预警和响应之间缺乏明确关联。

43. 结果是各国政府和国际社会在对粮食安全威胁做出迅速有效的响应时准备不足。依托现行体制并通过对现行体制给予补充的方式，对全球市场信息的改进可以通过 20 国集团协作的粮食信息和政策举措（即“农产品市场信息系统(AMIS)”）来实现。这些举措目的是提高数据的可靠性、及时性和频率，同时在发生危机时加强政策协调。

44. 对“农产品市场信息系统”的参与应对所有国家开放。但早期工作将着重于占世界粮食产量、消费量和贸易量大部分的主要市场参与国。“农产品市场信息系统”还将组成一个设在粮农组织的联合秘书处，将包括那些有能力在粮食形势和前景以及粮食政策方面进行定期信息采集、分析和发布的国际组织。“农产品市场信息系统”的构架将包括两个小组，分别有效发挥两个重要职能：“全球粮食市场信息组”将负责粮食市场的信息的采集和分析，而“快速政策响应论坛”则将负责促进国际政策协调。

45. “全球粮食市场信息组”将涵盖对产量、库存量、贸易量、利用量和价格（包括期货价格）的研究。具体来说，它能够：

- 提供有关供求形势及其短期可能走势的连续、优质、可靠、准确、及时和可比的信息；
- 促进统计和信息水平的提高；
- 对有关各国政策及其国际影响的信息进行采集和分析。

46. “快速政策响应组”将在市场形势和前景呈现出粮食安全高风险时加强政策对话并促进政策协调。该组可能采取的行动如下：

- 接收和评估来自“农产品市场信息系统”秘书处的有关当前全球市场形势和展望的信息和分析结论并定期发布有关其对粮食安全影响的报告；
- 促进政策制定者之间有关危机预防和响应的重要信息的尽早交流和讨论，在危机发生时针对影响农业生产和市场的问题协助动员广泛而快速的政治支持，为做出必要的政策响应和行动提供支撑，同时力求不影响人道主义应对措施；
- 与粮安委密切合作，提高政策的协调统一水平并在世界范围内强化政策联动。

47. “农产品市场信息系统”将由一个各国和各组织之间的常设网络组成，该网络专门关注粮食价格波动问题，结合了政治意愿和强有力的技术能力，能够强化市

场信息，提高透明度并在危机发生时促进有关应采取的必要行动的对话。根据建议，“快速政策响应论坛”将与粮安委密切协作，向粮安委主席团和顾问小组提供有关市场和粮食安全评估以及适当的政策选项的简报，以便粮安委掌握所有有关信息，在全球层面提高政策的统筹水平并加强政策联动。

#### 抑制对农产品的非食用需求并减少浪费

48. 在国际层面，农产品价格与石油价格的关联度不断提高。石油价格的上涨提升了乙醇相对于石油的竞争力并增加了对乙醇的需求。由于生物燃料与粮食或饲料行业均使用相同的原料，例如粮食或甘蔗，因此乙醇产量的增长将是粮食供应量减少，从而造成粮价上涨。

49. 农业商品与能源市场之间的这种高度一体化意味着，当石油价格处于高位时，某种农产品在能源市场的价值就会超过其在粮食市场的价值，农产品就会分流至生物燃料生产，这将使粮食价格一路上涨至生物燃料需求所决定的幅度。

50. 石油价格的突然涨跌可能十分剧烈并可能造成粮食价格波动幅度加大。对生物燃料工业的扶持已经使对某些农产品的需求不断增加，与粮食食用需求或饲料供应形成了竞争关系，从而导致价格上涨。例如，对第一代生物燃料生产的补贴降低了生物燃料的生产成本并因此提高了农产品价格对石油价格的依赖度。有必要对这种扶持政策予以重新审视。

51. 有建议认为应取消当前各国对生物燃料生产或消费给予补贴或指令生产的政策并通过开放国际市场的作法改善市场准入条件。补贴和贸易壁垒消除后将使得生物燃料生产仅在具有经济可行性的地 方开展。另有建议认为应采取更为灵活的措施，兼顾生物燃料对粮食供应和价格的影响。根据这些建议，对生物燃料产业进行扶持的国家应制定计划，对在全球粮食市场承受压力时刺激生物燃料生产或消费的政策进行调整，以便减弱生物燃料行业对粮食或饲料的需求。

52. 在供给方面，收获后损失和浪费从全球范围看占到粮食供应量的很大一部分。据粮农组织估计，因发展中国家农产品处理、储藏、包装、运输和营销体系不健全而造成的损失在 15% 到 50% 之间。解决收获后损失问题是大幅提高发展中国家粮食供应的一个行之有效的途径。

53. 对农民、合作社和社区的储粮举措予以扶持是降低收获后损失和提高适应能力的重要第一步，它还能够通过使农民在收获季节之外销售粮食的方式解决应急需求并降低国内粮食价格波动。在村落一级，进行合作仓储的优势十分明显，这样才能凑齐足够数量的产品，降低储存和运输费用并吸引贸易商。

54. 发展中国家的私营部门仓储投资，无论是以农场为单位，还是以村落或更大规模为单位，都受到政策不当、公共支持不足和扶持性环境不佳的制约。这使得农民不愿意采取这些改进措施，因此他们不得不承受很高的收获后损失。

55. 需要有适当的政策，为农民、合作社和私营贸易商改进仓储利用信贷提供便利，并提供必要的技术和培训来最大限度地减少收获后损失。也需要开展培训，为农民协会和合作社以及私营部门培养专业化的仓储管理技能。

## B. 缓解粮价波动负面影响的政策

### 社会保护安全网

56. 在粮价快速上涨的环境下，通过安全网向贫困人口提供补贴口粮或现金，能够提高他们应对食物开支增加的能力，防止家庭出售牲畜等对其生计具有重要意义的资产或者削减卫生和教育等重要活动的开支。这些安全网还应特别注重营养问题，因为在危机发生时，会增加卫生和营养方面的风险。

57. 重要的是安全网应能够迅速扩展其规模，以灵活的方式提供援助，根据市场条件的不同或提供现金，或提供口粮。规模扩展的方式是增加人均支付数量或增加新的受益人。但安全网的扩展面临较大难度，迫切需要进行应急规划。首先，安全网计划应该具有扩展的行政管理能力。其次，如果是由于粮食价格上涨造成弱势人口增加，从而通过增加新受益人的方式进行扩展，那么就需要采用新的定向甄别机制。

58. 目标明确完善的计划在设计上并非易事，通常整合在现有的社会安全网体系之中。儿童营养计划、创造就业和资产以及学校供膳计划等粮食安全网能够帮助弱势人群应对价格波动或其他冲击，而且如果预算允许，还能在危机期间相对容易地扩展规模。

59. 还可以通过综合采用地理、人口和自我定向等标准实现快速目标定向。把支付行为与某些条件进行挂钩（例如向孕妇和哺乳期妇女及两岁以下幼童提供支持）既可以作为一个定向方法，也可以作为一种在降低长期不利影响的同时缓解冲击短期影响的机制。

60. 在一定的转移支付范围内采取灵活和多样化的援助，是应对粮食不安全和缓解粮价飙升对弱势群体负面影响的关键手段。这些转移支付的形式可以包括现金、食品代金券或食物本身。在粮食市场功能完善且改善粮食获取被作为干预措施目标的情况下，适合采取定向现金转移支付或食品代金券的形式。还可以通过向私营部

门提供更多激励措施，鼓励他们开展数量更大、更为稳定的销售渠道，从而实现规模经济。如果私营贸易商不能扩大粮食供销的规模，或者当地市场处于孤立状态，那么现金转移支付可能造成粮价通胀。在这种情况下，发放粮食就更为适合，因为这将增加粮食供应，同时又不会对当地市场价格施加上行压力。

61. 最后，这些机制应当配置反周期预算，以便在价格飙升时可以扩大运行规模，价格下降时相应收缩规模。这样的预算要求带来了较大困难，要求国际社会对低收入发展中国家给予援助，这些国家在危机期间可能无力支付此类开支。

62. 粮价飞涨破坏了正在进行的“粮食援助公约”所做出的粮食价格安排，该公约规定在出现粮食紧急情况和其他状况时向受援国每年确保提供最低数量的粮食和与粮食相关的资源，例如向安全网提供援助。“粮食援助公约”每年通过捐助者集体认捐的方式提供约 500 万吨粮食。但在正在进行的谈判期间，有人建议允许单个捐助国的认捐以价值表示而不是用粮食数量的方式表示，以便使有关国家的政府能够对各自的公约认捐义务进行准确的预算编制。由于预测今后十年价格将处于高位且高度波动，这种作法将把价格波动的风险转嫁给粮食援助的受援国。有必要通过以市场为基础的风险管理工具最大限度地降低这一风险，同时保留集体认捐一定数量粮食的作法。

### 生产者的风险管理

63. 在发展中新兴经济体，生产者的风险管理面临严峻挑战。弱势群体主要是由散居在不同地域的小农构成，他们利用市场和知识的渠道有限。这除了造成对风险管理工具需求不大之外，还导致风险管理计划的运行成本很高。在开发保险和金融市场方面也存在较大制约，制度能力通常较低且没有现成的农产品交易所可资利用。弱势生产者的风险管理机制要根据风险的性质而定，风险可能涉及影响作物或牲畜的天气或病虫害，也可能来自经济方面，涉及投入品和产品的价格。

64. 在开展创新方面正在投入较大的力度和研究，例如旨在帮助小规模生产者克服天气风险影响的天气指型作物保险。这种保险的原理是当降雨量或气温过高或过低并很可能导致作物产量大幅下滑，或者当干旱、霜冻或降水量超过某临界点时对农民支付赔偿。指型保险有一系列优点，因为它所依据的是可独立验证的天气指数，能够使保险公司把它们所承担的部分风险转移至国际市场或再保险人。但要切实发挥作用，指型保险需要具备一些先决条件。所选用的指数必须与当地的产量水平之间存在紧密的相互关联，还必须建立由当地气象站网点和天气数据采集系统组成的网络。还需要克服信息问题，刺激对此类工具的需求。农民和其他利益相关者也需要对天气指型保险的运作流程有透彻的了解。

65. 对农民的价格风险保护也面临类似问题。除了市场和知识获取渠道不畅之外，小农生产的产品数量太少，参与期货市场交易并不划算。即便通过农民组织把生产者的产品汇集在一起，也仍存在标准化和质量的问题。再者，发展中国家开设的农产品交易所为数寥寥，农民和其他市场参与者无法针对价格波动进行套期保值。

66. 有必要对金融市场向小农倾斜的创新给予大力支持。需要进行公共投资，提高制度能力并提供市场的技术援助和培训，因为私营保险业面临的启动成本和壁垒都很高。指数型保险等创新产品往往要求公共-私营部门结成合作伙伴，或者需要在开发数据采集和分析能力方面进行公共投资。要扩大指数型保险的规模，政府和捐助者需要开展更为积极的举措，创造一个扶持性环境，为保险市场的发育提供便利。但总体上看，事实证明要在利用金融风险管理工具方面以具有成本效益的方式直接面向小规模经营者极为困难。

67. 许多发展中国家的粮食市场与现有大宗商品交易所整合程度较低，造成金融套期保值效果不佳，而且受到基础风险水平高的影响（交易所交易价格与当地价格缺乏相关性）。有必要鼓励在发展中国家设立区域性商品交易所，把合约和风险管理工具与当地具体情况结合起来，从而改善市场功能的发挥和风险的转移。

68. 仓库收条系统能够帮助小规模生产者管理风险。这些系统还能提高国家的私营仓储能力，营造更具竞争力的市场。仓库收条的原理是农民或贸易商能够把一定数量和质量的主粮妥善存放在仓库中并取得相应的所有权证明。仓库收条计划能够有助于减少仓储损失，缓解价格波动并便于获取资金，因为所有权证明可以作为获取信贷的抵押物。这样，仓库收条就能帮助小农提高风险管理水平，同时促进高效私营贸易的进行。

#### 国际补偿机制

69. 在危机发生之时，补偿安排是重要的机制，可以帮助各国避免发生较高的财政赤字并降低进口粮食的成本，同时维持主要社会援助计划的开展。以往针对大宗商品市场波动所采取的一个主要国际性应对措施就是补偿性融资，例如通过欧盟对非加太国家的“出口收入稳定系统”和国际货币基金组织的“补偿融资基金”所提供的资金。这两个计划的目的都是提供补偿性资金，帮助有关国家规避大宗商品价格大幅涨跌对经济增长的负面影响。但两者都没有能够得到广泛应用，原因很可能首先在于资金来源不足，其次是利率过高。

70. 在 2008 年价格飙升期间，一些国家出现了粮食和肥料进口费用大幅增加的局面，因此不得不求助于国际货币基金组织的“外来冲击基金”。该基金提供的流

动性用于缓解外来冲击对发展中国家国际收支平衡、国际储备头寸和通货膨胀的负面影响。自 2009 年以来，国际货币基金组织设立了三个融资机制，大幅增加了供资数量并提供了更优惠的条件：“快速信贷基金”在不附带以计划为依据的条件的情况下提供款项；“预备信贷基金”提供短期融资和政策失效或冲击造成资金调整要求；而“中期信贷基金”则包括了向粮食和燃料价格冲击提供快速支持的安排。

71. 可以对这些基金进行加强或扩展，使有关国家在必要时增加对粮食进口的资金支持，而不必在国际收支平衡发生实际损失后进行补偿。应当支持诸如世界银行的“全球粮食危机应对计划”等专门针对最贫穷和最弱势国家的机制以及在国际开发协会框架下针对更长期危机窗口所开展的工作。

72. 另一个可以考虑的选项是根据《马拉喀什决定》和世贸组织多哈部长会议的设想建立粮食融资基金。根据粮农组织和贸发会议的分析，已经制定了关于创立一个“粮食进口融资基金”的提案，粮食净进口欠发达国家可以在发生粮食进口费用飙升时依托该基金获得短期融资。

73. “粮食进口融资基金”将能够使有关国家在必要时获取粮食进口所需的资金，而不必在国际收支平衡发生实际损失后进行补偿，这一基金将由国际社会提供有条件的担保，而不是直接提供资金。该基金可以在预测粮食进口费用与正常水平相比达到某个临界点之上时开始启用。“粮食进口融资基金”还可以争取一些发达国家提供担保，使之能够从国际银行和资本市场进行借贷。

#### 通过市场型机制稳定粮食进口费用

74. 以市场为依托的创新型机制，例如利用期货市场确保以更稳定的价格及时进行粮食进口，能发挥应对粮价波动的保护作用。但这些措施意味着要在国家层面设立必要机构并打造技术专业能力。

75. 可以用于稳定粮食进口费用的主要工具是期货和期权合约或者柜台交易工具。金融机构，通常是国际性银行，担当政府利用这些套期保值工具的中介。通过买入期货合约，希望保护自身不受粮价飙升影响的某国政府就可以“锁定”粮食采购价。进行套期保值的政府的主要优势是在开始套期保值时，就能基本准确地知晓粮食进口的成本。但在实际操作中，期货也许不能作为政府的一个有用工具，因为每当政府为套期保值而持有一定的期货仓位时，都会产生未知负债。对于买入了期货合约的政府来说，如果市场价格下行，那么该政府就有义务向其市场的相对方支付差价。

76. 利用期货合约套期保值的替代作法是利用期权合约进行套期保值，政府可以把价格事先确定在某个水平上，但通常需要提前支付一定金额的溢价。看涨期权属于实体性商品套期保值，通过实际签署进口协议的方式进行价格保护。对于进口国来说，看涨期权具有为签约粮食数量设定大体封顶价格的作用。如果目的是对某个价格水平进行套期保值，那么封顶价格就尤为具有吸引力。采用看涨期权策略的一个重要优点是它有一个市场价格。不同于期货套期保值的是，期权套期保值可以事先知道保护的成本。采购方可以决定他们所需保护的水平和时间长短，或者在成本太高时决定不予采用。

77. 需要进行大量投资才能克服低收入国家在采用套期保值工具方面缺乏技术能力的问题。许多国家的政府不注重粮价冲击的事前管理，没有把粮食价格风险作为具有财政影响的或有负债予以看待。经验显示，要使新兴发展中国家进行风险管理，需要不断致力于开展能力建设，直至决策者习惯于采用风险管理工具并建立适当的制度框架（包括对成本进行准确的预算编制和确定拟实现的收益）。从全球角度看，有必要学习墨西哥等国的经验，这些国家在制定财政风险分析框架和采取创新举措对这些风险进行管理方面已经颇为老到。