

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

价格波动与粮食安全 高级别专家组报告摘要 概要及向决策者提出的建议

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/cfs 网站获取。



粮食安全与营养高级别专家组
“价格波动与粮食安全”报告¹摘要
概要及向决策者提出的建议

1. 过去四年粮食价格的波动已经损及千百万民众，严重影响到营养状况和粮食安全。大宗商品市场的价格波动水平也削弱了发展中国家经济增长和减贫工作的前景。粮食价格在数十年处于历史低位徘徊之后，2007 年以来出现较大幅度上涨且波动幅度加剧。2007/2008 年期间近乎所有大宗商品的价格首次出现大涨。在 2009/10 年回落之后，目前价格重拾升势，且波动幅度仍然很大。价格出现高低周期并非新鲜事。事实上，价格变动一向是市场出现以来的重要特征。但自 2007 年起，价格波动程度和波及的国家数量很大。因此，粮价上涨背景下的粮食价格波动引发了很大担忧并在不少国家造成了实际问题。
2. 全球和各国对这一前所未有的粮食价格趋势所做出的应对也非同寻常。为保护弱势群体免受粮价上涨的负面影响，各国政府和国际上采取了许多举措。2010 年 10 月，刚刚改组后的粮食安全委员会（粮安委）要求粮食安全与营养高级别专家组（高专组）就价格波动问题编写一份报告，阐述“其所有原因和结果，包括各种市场扭曲行为及其与金融市场之间的关联以及对有关农产品价格过度波动的风险进行管理的切实可行和统筹协调的政策、措施、工具和制度。这应包括在对现有研究成果进行回顾的基础上，根据不同层面（地方、全国、区域和国际）的实际情况针对弱势生产者和消费者（尤其是贫困者、妇女和儿童）采取适当的预防和缓解措施。研究工作应考虑如何能够使弱势国家和人群在价格波动扰乱市场的情况下确保粮食的获取。”

¹ 高级别专家组，2011 年。价格波动与粮食安全。世界粮食安全委员会粮食安全与营养高级别专家组报告，2011 年，罗马。报告全文可从以下网址获取：www.fao.org/cfs/cfs-hlpe。

主要观点

1. 由于价格波动影响到家庭收入和购买力，因此对粮食安全具有重大影响。简而言之，价格波动可能使弱势群体陷入贫困和饥饿。价格波动与价格水平的相互作用也会影响到福利和粮食安全。价格越高，价格波动对消费者的福利影响就越大，生产者反之。这种相互作用意味着仅把注意力放在价格飙升方面还不足以全面解决对福利的影响问题。因此，本报告将探讨价格行为涨跌两个层面的问题。
2. 为更好地把握近年来粮食价格行为的根源，本报告将探讨三个相互关联的根源解释—分别涉及短期、中期和长期因素。第一种解释将粮食价格上涨界定为“农产品价格波动”问题（即暗示高价格将不会长期持续）和农产品市场的准自然和经常性问题。要弄清这一解释是否与近期趋势相符，就要评估 2007 年以来出现的价格波动是否超乎异常。目前似乎已形成这样一个共识，即过去五年的价格波动水平超出了前二十年的水平，但低于上世纪 70 年代的水平。但随着过去 20 年的市场自由化，许多国家的国内价格与国际价格的关联度已经高于上世纪 70 年代。对某些发展中国家来说，市场自由化还意味着食品总供给中的进口数量有较大幅度提高，因此与上世纪 70 年代相比国际粮食价格波动就成为更为重要的关注点。
 - a. 基于波动是农产品市场的一种正常状态的观点，本报告探讨了国际粮食价格波动的三种可能根源：需求弹性、贸易政策和投机。在这三者中，期货市场投机的作用无疑是具有争议性的。对期货市场非商业性交易数量的大幅增加没有人持有异议。但在非商业性交易是否导致形成价格泡沫方面的结论却大相径庭。相反，对生物燃料工业需求和限制性贸易措施（主要是出口禁令）实施对价格的效应的争议要少得多。但这两个问题从政治角度来说十分敏感。美国和欧盟的生物燃料支持政策造成了需求冲击，这被广泛认为是 2007/08 年国际粮食价格上涨的主要原因之一。同样，当时不少国家为保护消费者而采取的限制性贸易措施也被普遍认为推动了价格的涨势。生物燃料支持政策和出口限制措施导致许多国家政府提出了疑问：它们是否能够依赖国际市场作为其粮食安全战略的组成部分。
 - b. 波动幅度提高也可能与收入增长造成需求价格弹性下降有关。消费者越富有，他/她因为价格上涨而减少食品消费的可能性就越小。这是由于主食开支在较为富裕人口的总开支中相对于收入的比重较小。因

此，价格的上涨未必会导致需求下降。随着世界收入普遍增长，现在食品需求对价格的敏感度下降，根据价格理论这可能导致价格波动加剧。这一观点引发了一个国际平等问题。在国际市场上，收入水平千差万别的消费者争夺粮食供应。贫穷国家的消费者对价格的敏感程度大大高于富裕国家的消费者。对各国内外较为富裕和贫穷的消费者来说也同理。这还意味着当供应短缺时，最贫穷的消费者为了恢复对市场的均衡所必须做出的数量调整程度最大。粮食价格大涨会迫使最贫穷消费者削减自身消费量，而较为富裕的消费者则能够基本维持相同的消费水平，从而增加了粮食总体供给的不平等现象。生物燃料支持政策通常会加剧这种数量调整负担不平均的状况，因为这些政策会使生物燃料工业对大宗商品投入品价格的敏感度降低。

3. 当前国际粮食价格行为的第二种解释涉及这样一个事实，即历史上发生的周期性粮食危机（上世纪 50 年代、70 年代和当前）可以从农业投资的动态演变情况中进行解释。高价格引发投资热潮和技术进步，从而实现产量增长和价格下跌。相反，长期低价格会导致公众关注度下降和投资减少。这种状况会一直持续至供给降低至很低水平，造成价格大涨，从而引发新一轮的投资。从上世纪 70 年代末至 90 年代中期，世界农业资本存量增幅放缓并最终稳定在很低的增长水平。若干发达区域甚至出现了农业投资缩减的局面。在发展中区域，农业资本存量保持正增长，但也出现放缓，且拉丁美洲、非洲撒哈拉以南地区以及南亚国家的农业资本存量增幅仍处于不断下降的局面。农业投资增长放缓发生在发展中国家对农业的公共支持受到限制的阶段。从农业投资占农业国内生产总值百分比的角度看，公共开支从 1980 年的 11% 降至 1990 年的 8%，2002 年回升至 10%。这远远低于发达国家的水平，后者对农业的公共支持比重往往在农业国内生产总值的 20% 以上。政府开支增长的普遍放缓对农业科研产生了不利影响。经合组织国家和多边机构对发展中国家资金援助的情况也与这一趋势相符。事实上，海外发展援助的确在最贫穷国家农业公共投资相对减少方面难辞其咎。
4. 第三种解释则将当前的价格上涨视为农产品市场长期稀缺的一种早期迹象。根据这种解释，世界所面临的可能是国际农产品市场长期结构性生产过剩的终结，而这种结构性生产过剩是由于在经合组织国家农业补贴的支持下大量使用廉价自然资源（如石油、水、生物多样性、磷肥、土地）而实现的。换句话说，我们可能处于农业生产历史性空前增长周期的末端，这一空前增长所依赖的是与采矿业密切相关的战略。同时，对生物量的新需求不断显现。

生物燃料只是对生物量不断增长的需求的最为显著的部分，这种需求不但用于提供粮食，也用于提供建筑材料、热能和运能。从稀缺性角度对粮价上涨进行解释并不是新鲜事；上世纪 70 年代即对此进行了大量探讨。但人们对环境的了解更为深化。今天，我们对商业化农业的成本有了更为透彻的理解，对由此引发的污染、淡水蓄水层消耗和生物多样性丧失也有了更为透彻的把握。我们也见证了对农业和农业科研长期投资不足的代价。针对气候变化将造成何种影响以及能源产业对农业资源的潜在无限需求将如何演变，我们正在提出新的问题。对人类智慧最终能找到这些问题的解决方案我们可以保持乐观，但我们必须做好汲取以往错误教训的准备。今天，农业在供给和需求两个方面同时面临的长期挑战是十分现实的问题。

5. 虽然国际粮食价格上涨对发展中国家的弱势人群构成了严重威胁，但决定国际粮食危机对贫困和粮食安全影响的因素仍在于国内的粮食价格通胀和波动。在多数发展中国家，2007/08 年国际粮食价格上涨传导至国内价格，尽管这种传导并不均衡且有时出现较大滞后。此外，国际价格的随后下滑却仅部分得到传导—发展中国家的平均消费者价格仍比 2007/08 年之前的水平高出 50%。与 2007/08 年的价格大涨相比，2010 年开始且目前仍在继续的国际价格上涨向国内市场的传导速度甚至更快。但各国、各种商品和不同时段之间国际价格向国内价格的传导并不平均，这意味着必须对价格传导的情况逐一进行分析定性，以便妥善制定稳定价格和粮食安全政策。
6. 在许多贫穷国家，国内市场本地产品的价格波动既受到国际价格波动的传导影响，也受到纯国内（有时称为内生）因素的影响。即便当国际价格稳定时（如 2000 年至 2007 年期间），许多贫穷国家在不同时间和地点也出现了很大的价格波动。同样，在价格波动的内外成因方面也存在很大的异质性。因此各国应对自身的价格波动原因进行准确定位。由于价格波动的来源不同，稳定、管理和应对国内价格波动的适当政策可能存在很大差异。
7. 据粮食及农业组织（粮农组织）估计，2007/08 年的价格飞涨使营养不足的人口数量从 2007 年的约 8.5 亿增加至 2009 年的约 10.23 亿。但出于若干原因，对这些估算数字存在一定异议，例如估算没有考虑印度和中国等国内市场受到保护的国家的具体情况，全球价格上涨对这些国家的传导不大且收入增长强劲。此外，粮农组织的估算没有考虑到发展中国家数以千百万计的民众所赖以生存的大宗商品（非谷物）价格上涨带来的收入增加因素。到目前为止，尚没有制度性机制对数据进行系统性采集和分析，以便提供有关粮价危机对弱势人群实际影响的情况，从而形成全局性和动态认识。

8. 在不同国家，价格波动幅度加大对某国的影响方面存在较大差别。这种异质性的主要来源包括：农业一生态条件和连通性（如内陆国家受影响的方式可能不同于有出海口的国家）、对主粮的偏好（如多种主粮相对于单一主粮）、政策实施的制度能力以及宏观经济健康状况等。因此没有“放之四海而皆准”的政策应对方法。这一结论意味着：
- a. 向贫穷国家提出的最常见的政策应对建议（例如扩大社会安全网范围和为风险管理采用天气保险计划）的可行性和有效性在各国之间存在差异。因此，为确保这些政策发挥作用，需要对有关各国之间异质性的信息加以评估。
 - b. 需要对国家分类进行研究，以便在影响和政策响应方面对各国的具体情况进行甄别。国家分类中应特别关注贫穷和处于粮食高度不安全状况的国家。对于该类别中的每一个国家，都应制定家庭分类方法，对价格波动对福利影响的不同方式加以鉴别。这将涉及评估净出售一净购买家庭在主粮市场方面的状况。
 - c. 每个国家需要涉及各自的全面粮食安全战略。这将涉及对现有的粮食安全政策和计划进行客观评估，查找差距并着力增强弥补这些差距的内部制度能力。

建议

1. **贸易规则：**构建一个以规则为基础且能够确保每个国家粮食获取的多边贸易体系目前是国际社会面临的一项重大挑战。自乌拉圭回合以来，有关农业的谈判均是在结构性生产过剩的背景下设计和开展的。这意味着其侧重点放在了如何规制出口国贸易冲突以及如何促进封闭经济体对更多进口商品开放方面。规则的目的是确保供应国之间竞争的公平性和保护出口国的市场准入。但针对进口国对世界市场的准入问题没有展开谈判，对出口限制行为也基本上没有进行规范。国际粮食价格上涨和多哈回合谈判的破裂为新方案开启了可能性，根据这种新方案，对国际市场的信心将不再建立在无限制的自由贸易的基础之上。粮食价格危机表明，主权国家不愿以国内优先为代价为国际市场服务。这一政治“实践检验”说明，贸易政策以及规制贸易政策的多边规则需要重新进行思考。多边规则比以往任何时候都不可或缺。

- a. **各国政府应继续着重构建一个透明、负责任和以规则为基础的多边贸易体系。但这些规则需要为粮食安全方面的公共政策关注留出更大空**

间，更妥善地兼顾世界贸易组织（世贸组织）成员国的异质性并考虑到贫穷和弱势国家或社会群体的特殊需要。

- b. 可以考虑采取的措施包括对出口限制的规范、防止进口猛增影响的保障措施、更有效确保商业交易者遵守契约义务的措施以及对粮食紧急情况的真正应对措施的豁免（粮食援助的作法也需要继续加以改革）。
- c. 针对低收入缺粮国的特殊规则应加以探讨。

2. **库存：**库存水平与价格波动之间的关系已十分确凿：库存量低与价格大涨和波动之间存在紧密关联。对粮食库存进行某种形式的国际协调可能对恢复国际市场的信心大有裨益。从经验角度来看，保持起码的世界库存水平似乎是避免出现价格急剧上涨的一个充分条件。经验也显示，在危机期间发生供给短缺时即便具有供资机制也未必能够保障库存水平。以往的经验说明，为价格稳定目的对世界库存量进行管理存在难度，因为这要求政府间合作和互通信息。这需要在某些复杂问题方面达成国际协议，例如库存时间、对库存体系的治理、库存地点、协调，还要确保粮食库存发放到最迫切需要的人手中。

- a. 鉴于目前的环境已不同于以往，因此建议粮安委继续探索世界粮食储备和粮食安全方面的国际合作方式，包括为有效管理这些储备制定准则。
- b. 更完善透明的信息系统是政策决策和储备管理所不可或缺的。由《致 20 国集团的机构间报告》所提议的【农产品市场信息】系统受到欢迎。

3. **期货市场投机：**虽然有关投机活动增加对价格造成影响的证据尚不足以达成定论，但价格泡沫形成的风险以及大宗商品期货市场管理不力造成参与成本提高，从而排斥商业性交易者参与的状况却不乏例证。这意味着必须强化管理并至少把管理的强化作为一项预防性措施。对于开设有大型大宗商品交易所的国家来说，可以采取的首批措施是（通过强制要求进行交易所交易和对多数农产品合约进行交割的方式）提高透明度并降低非商业性交易者的高限。

- a. 有必要采取行动提高期货市场透明度，加强对投机的管理。

4. **对食品产品的需求：**富裕消费者对食品产品无限制的需求对最贫穷的消费者来说构成了负面的金钱外部性，这一点似乎愈发明显。需求通常被作为一个讳莫如深的外生变量（如天气）看待。但事实并非如此，实际上，我们知道世界最富裕国家的消费水平无法施加于世界上所有人口，而世界人口规模似乎势必将达 90 亿人。公共政策选项对需求具有很大影响，需求可以削减。畜产品产量的大幅增长也提出了问题，因为一些相关成本并未在价格中得到

体现，而且商业化肉类生产对谷物和淡水资源的需求量巨大。此外，畜牧业在温室气体排放方面占有很大比重。工业化生物燃料生产成为对食品类商品的一个新需求点且其出价能力高于贫穷国家和粮食不安全人口，这充分说明了潜在无限的需求（此处为能源需求）与世界资源的有限性之间的矛盾。有关改变现行作法的若干提案能够降低生物燃料生产推动价格飞涨的可能性。

- a. 鉴于生物燃料在使粮食向能源用途分流方面发挥了重要作用，粮安委应要求各国政府废止有关生物燃料的发展目标并取消对生物燃料生产和加工的补贴和税收优惠。
 - b. 各国政府应研究采取降低粮食体系中浪费现象的激励措施，包括解决产后损失问题。
5. **对农业的投资：**要预防粮食危机不断卷土重来，就要对农业投资进行从长计议。还需要确保实现从大量消耗自然资源的粮食和农业体系向降低矿物能源和污染的可持续粮食和农业体系的转型。在科研和开发领域都需要有新的公共和私人投资。国际和国内农业研究机构应促进对农业生物多样性的保护和新品种的研发，也应推动开展旨在最大限度增加多样化农业生产系统生物质的研究工作。农业生态在实现这一转型方面提供了重要且有益的基础性经验和视角，这种转型对于化学投入品供应匮乏的生产者来说尤为适用。应鼓励国际农业科研机构与扶助农业生态事业的各组织之间开展合作。在帮助农民采用更具生态可持续性的农业系统方面也需要公共支持。在具备这些投资的前提下，各国政府应强化地方能力并提高粮食生产系统的适应性。各级投资应尊重知识体系的多元化，包括妇女特有的知识和当地民众的知识。
- a. 对农业的长期稳定和可持续投资是应对粮食安全挑战的必要条件。
 - b. 建议全球大幅度增加对农业研究和开发的资金投入。加强当前国际农业研究磋商组织的改革进程并提高对各国农业科研体系的扶持力度将有助于找到粮食不安全问题的长效解决方案，特别是在土地退化、水资源稀缺和气候变化的大背景下。
6. **在粮食生产成本中体现外部成本：**高粮价是推动外部成本内部化，从而激励提高生产系统效率的一个机遇。除公共部门的新投资外，旨在提高不可再生自然资源利用成本的制度性措施对于实现向更具持续性的生产模式转型是必不可少的。对这些激励措施应根据对其实施、监测和信息成本的对比评价加以选用。改善商业化农业的成本核算方法将有助于确保涉农企业支付其应承

担的农业成本，同时确保小规模生产者具有获得更为公平收益的经济和生态的效率。

a. 建议在粮食安全辩论中对这一问题加以研究。还需要进一步研究，对这些激励措施进行鉴别和测试。

7. **推行粮食安全战略计划：**粮食安全是一个复杂、多层面问题，也是一项国家责任。因此各国需要制定有一个与各自国家具体情况和特点相适应的全国性综合粮食安全战略。这些战略应该包括旨在减少、管理和应对价格波动的政策。这些战略的制定和运行应该对民间社会、农民组织具有包容性并与私营部门结成伙伴关系。粮食安全战略的制定过程应建立在可靠的数据采集和分析基础之上。需要定期进行政策检讨。各项政策之间应具有连贯性。政府的信息系统应能够对饥饿和营养不良进行评估，提供预警并对适当的援助进行有效定位。粮食安全战略的制定过程与《罗马原则》相一致。

在国家一级，为解决粮食安全方面的波动问题可以有两个类别的政策和计划相互补充。第一类政策和计划的目的是稳定价格。第二类的目的是降低价格波动对收入和购买力的影响程度。这又可以细分为两类：发生价格冲击前为降低影响而采取的步骤（事前措施）以及冲击发生后为帮助民众和企业应对价格波动的步骤（事后措施）。在制定过程中，政策和计划工具可以划分为与市场、国家和民间社会的作用相应的三类：市场性工具、国家直接干预市场以及通过民间社会组织干预市场。将三大政策目标（稳定、管理和应对）与三类工具（市场、国家和民间社会）相结合便可以生成九类工具。所提议的分类法可以成为一种便捷的方式，用以对在近期世界粮食价格波动期间发展中国家采用和各种分析人士力荐的林林总总的政策工具进行组织梳理。

- a. 粮安委应鼓励和支持各成员国制定国家粮食安全战略或对现有战略进行检讨。这应该包括培育、实施和监测粮食安全的人才和制度能力。
- b. 应建立全国跨产业协调构架，包括民间社会代表和农民组织代表，对国家各项战略的实施进行协调。
- c. 各类工具（例如本文件中阐述的包括社会保护在内的工具）应结合使用，以便最大限度地发挥效用，使粮食安全战略与各国的具体情况相适应。
- d. 建议采用针对国家和弱势群体的分类方法，帮助决策者选用最恰当的政策工具。这应包括对人生命周期各不同阶段加以考虑。

8. **粮安委的作用：**近期的粮食危机说明，通过改善信息管理方法、学习提高以及在国际层面进行政策措施协调等方式，有必要也有可能降低粮食危机的发生数量和严重程度。粮安委可以在这三个领域发挥重要作用。
- a. 粮安委应确保有关粮食安全的信息得到妥善管理且在全球层面对政策措施加以协调。
 - b. 粮安委可以在建立 20 国集团提议的“农产品市场信息系统”和“快速反应论坛”方面发挥作用。建议扩大“农产品市场信息系统”的市场信息范围，使之包括全球性常见谷物之外的食物产品，如牲畜和鱼类等。“农产品市场信息系统”还应包括有关饥饿问题的可靠准确的分项信息，帮助实现粮食安全。“农产品市场信息系统”可以在预警中发挥作用。
 - c. 粮安委应该对针对价格飞涨的短期和长期政策措施进行协调（兼顾贸易壁垒、粮食援助、投入品补贴、库存等等）。
 - d. 粮安委还应作为一个捐助者和各国政府可以藉此对粮食安全公共投资做出长期承诺的机构以及对这些承诺进行监测和执行的机构。
 - e. 粮安委应推动提高政府间协调水平,包括涉及价格波动的应急政策措施。
 - f. 粮安委作为世界粮食安全问题的最高治理机构，应促进和推动有关粮食安全问题的辩论和学习，包括发挥论坛功能，就农产品贸易规则如何对粮食安全提供支持开展更为开放的辩论。
 - g. 粮安委应制定有关粮食安全问题的行为守则，提高国际合作水平。
 - h. 需要针对农业和粮食安全全球治理的问题开展进一步调研，为“粮食安全与营养全球战略框架”提供信息支持。