



解决粮价波动和高粮价的政策方案

在 考虑采取干预行动减少和管理国内价格波动时，必须先认识到有些价格波动是农产品市场的内在特征。从短期看，由于供应时间（季节性）和需求时间（季节性不强）不匹配，农产品需要储藏，储藏只有在价格在一年之内不断变化的条件下才会有利可图。从长期看，如果粮食产量的增长无法跟上需求的增长，价格就会上涨。这会刺激农民提高供应量，刺激私有部门加大研发力度，也会向公共部门发出信号，加大对农业生产和市场起促进作用的公共产品方面的支出。

宽泛地说，旨在降低价格波动性所带来的成本的干预活动可以分成两类。第一类干预活动的目的是降低价格波动性，如加强市场信息（插文 7）。

第二类干预活动认为价格波动已既成事实，要试图应对好它。这些应对机制可以在事先或事后采纳。此外，干预活动既可以在国际层面，也可以在国家层面展开，既可以在公共部门，也可以在私有部门实施。有些干预活动可能无法单纯被归入这两类中的一类。例如，国内缓冲库存及贸易限制的做法就把国际价格波动看作既成事实，尽力加以应对。但在国家层面，这些干预活动又着力去减少国内价格的波动。

在设计干预活动时，应考虑一些基本原则。首先，虽然要将各项政策的成本与收益进行量化并非易事，但设计干预活动时必须尽可能牢记成本效益问题。只有这样才能确保能有充足的公共

插文 7

改进市场信息系统，降低价格波动性

关于当前形势和全球农业展望的信息决定着我们对未来价格的预期，使得市场得以更加有效地运转。相反，如果缺乏准确的基本市场信息，就可能降低效率，加剧价格变动。加强全球市场和当地市场的信息及分析工作，提高透明度，有助于降低因恐慌而导致的价格攀升发生率和幅度。

最近的一些事件表明，各国和各国际组织的能力依然薄弱，难以提供连贯、准确、及时的农产品市场数据和分析结果，尤其是在应对洪水或干旱等天气灾害时。我们必须采取行动，强化能力，对作物生产状况进行更频繁、更系统的监测，并建立起相关机制，做好短期产量

预测工作，将作物生长情况、气象和遥感数据转化成产量预期。要加大卫星数据和地理信息系统的使用力度，这样才能加强技术和信息方面的国际合作与交流。

粮食库存信息是全球粮食市场信息系统的一个关键组成部分，但有关谷物和油料库存的可靠信息却往往缺失，或者即便具备这些数据，也没有公开这些信息。造成完善库存数据缺失的原因有多种：有些国家已不再保留公共库存，因为创建库存所依据的相关政策措施已经被取消或被改革；库存可能零散分布在农民、贸易商和其他参与方手中，因此很难跟踪；有关库存的信息具

（待续）

插文 7 (续)

有商业或政治敏感性。总之，国际机构要利用产量、消费量和贸易量来估计库存净变动情况。因此，我们不能完全信任国际粮食库存估计数。国际合作可以解决这一问题，并确保人们能够查阅到有关国际库存的可靠数据。这反过来又能为市场参与方提供更好的信息，有助于避免引发由于信息不畅导致的恐慌性涨价。

对现货市场和期货市场的粮价监测工作是粮食市场监测体系的另一项关键组成部分。评估油价变化并分析其对粮食市场的影响也很重要。做好关于国内价格变动情况的信息工作也很有必要，它可以帮助我们更好地了解国际价格变化给发展中国家国内市场带来的影响。这些信息对于早期预警系统十分重要，如粮农组织全球信息和早期预警系统和世界粮食计划署的易受害性分析和绘图组。它对于发展中国家的决策和有效风险管理工具的设计也具有至关重要的作用。

对于发展中国家而言，加强市场信息和早期预警系统能使政府和私有部门预先做好规划工作。政府能够更准确地评估需求，为生产者和消费者安全网提供预算拨款，并做好应急粮食安全储备工作。更好的市场信息和分析工作有助于减少不确定性，帮助生产者、贸易商和消费者更好地做出决策。

在过去十年中，人们已经开发出大量有关粮食安全易受害性的基准信息。世界粮食计划署已经通过对各国粮食安全监测系统的支持，为各国提供了一项监测和决策支持工具，帮助各国政

府管理和应对价格、天气或其他灾害引起的风险。在区域层面，已经有一些成功的例子，如饥荒早期预警系统网络，它为各国政府和市场参与方提供了更多的信息。此类早期预警系统的可靠性和及时性还需要进一步提高，还需要在国家和区域层面加强开发和利用这些系统的能力。重点应该放在那些特别容易受价格冲击影响和出现粮食紧急情况的国家。

2006-2008 年粮价危机的经历和目前很多国际粮食市场中高粮价现象都暴露了我们的薄弱环节，不仅在提供全球市场信息方面比较薄弱，在协调各国针对粮价波动而采取的政策应对措施方面也比较薄弱。因此，有必要确保在危机期间更好地做好防备，采取更加快速、更加连贯的政策应对措施。要以现有系统为基础，通过一些国际机构目前正在讨论的一种合作型粮食信息和政策倡议—农产品市场信息系统 (AMIS)，来改善全球市场信息和政策指导工作。这一举措将有助于提高数据的可靠性、及时性和发布频率，并加强危机期间的政策协调工作。

建立农产品市场信息系统时，可依照 2000 年启动的“联合石油数据倡议”，该倡议的目的是改善石油市场的信息工作。但农产品市场信息系统还需要另外一些功能，如发布全球粮价上涨警报，提高政策连贯性。农产品市场信息系统还将配有一个由各国国际组织构成的秘书处，负责定期收集、分析和分发有关粮食状况和展望的相关信息，并制定粮食政策。

资金用于农业科研、道路、教育和健康等关键性投资领域。

第二，必须认识到，私有部门将在高效营销体系中起着关键的主导作用，这种高效的营销体系既要为农民提供更高的价格，同时又要为消费者提供更低的价格。对于公共部门主导的粮食商品而言，目前不存在此类高效营销体系的范例。

第三，虽然政府对粮食市场的干预活动可能会在未来一直延续，但这些干预活动应该更具可预见性，并考虑到它对私有部门行为的影响。

毫无规律的政府干预活动不仅会加大私有部门的成本，阻碍其发展，而且还常常会加大价格波动性。这方面已经有几个例子证明，政府干预活动会打消私有部门的进口打算，导致国内价格攀升。⁶⁴

第四，除了以上列出的各项总体原则外，还必须认识到每个国家在很多方面都是独一无二的。为了充分考虑各种情形，每个国家都应分析自身特点，因地制宜制定政策。应该鼓励各国按照这些原则进行有本国特色的试验。



防止短期国内价格波动：贸易政策及缓冲库存

要点

更具可预见性、能促进私有部门参与贸易的政府政策通常会降低价格波动性。为私营贸易商提供更大的可预见性能降低风险，拉低销售差额，为消费者提供更低的价格，为农民提供更高的价格。

降低国内价格波动性历史上一直是很多国家关注的问题，无论是发达国家还是发展中国家。为了实现自己的目标，发展中国家通常采用贸易限制和缓冲库存并用的办法。

正如前文所说，价格波动可能源自国内市场，也可能源自国际市场。因此，针对波动性的全面政策不能只注重国际价格波动，而忽略了国内供应中断的问题。一般而言，贸易是国内供应出现问题时能够稳定国内价格的最具成本效益的方法。但要想让贸易起到最佳效果，就必须具备一个健全的市场信息系统，保证能够及时安排（由政府或私有部门）进口。如果进口到货出现长时间拖延，或者迟迟无法获得人道主义应急储备粮，缓冲库存就可以发挥作用。

在国际市场出现问题时，各国有两种基本选择（或两者兼而有之）：

- 接受价格波动的事实，并通过风险管理手段加上安全网加以应对。
- 采用贸易限制和缓冲库存并用的办法来减少来自国际市场的价格传导。

这两种选择都有其成本。价格波动的成本早在“价格波动和不可预见带来的成本与收益”一节中就已做了介绍，成本可能是巨大的。另一方面，缓冲库存和贸易限制也有着成本。例如，缓冲库存的利息成本可能很高。此外，要想维持一定水平的缓冲库存量，每年的贸易量就要是库存量的两倍，这样才能保证库存的质量。这类贸易会带来巨额交易成本（如果不进行贸易，库存质量就会恶化）。政府为稳定国内价格所采取的干预活动会

加大国际价格的波动性，给严重依赖粮食进口的穷国和小国带来危害。如果贸易限制措施降低了国内价格，那么供应方的反应会低于原先水平。多数观察家预测国际粮价在未来会继续走高，如果限制措施延续时间较长的话，会带来严重的问题，全世界就需要更多粮食供应量。⁶⁵

总之，要想从量化的角度分析价格波动的成本是大于还是小于干预活动的成本并非易事，而且不同情况下的答案肯定各不相同。但仍有可能在历史经验和理论的基础上找出一些原则方针，帮助降低政府干预活动所带来的成本。

一些亚洲的大米生产国一直依靠国际贸易、缓冲库存、进口或出口垄断和国内采购等组合手段来稳定价格。这些措施往往能够成功地实现目标，有时还能刺激经济增长（见插文8）。在非洲，稳定玉米市场的经验就不太成功，因为干预活动往往缺乏可预见性，而且不利于私有部门在销售活动中起到积极作用。私营贸易商不得不根据众多重要因素来应对不确定性，这些因素包括：

- 进出口许可证的颁发；
- 关税水平，还有哪类私营贸易商可能享受免税；
- 政府进口量和将来出售这些商品的价格；
- 动植物检疫规定的实施；
- 跨境运输。

总之，这些不确定性导致市场风险大大增加，不利于私人投资，而私人投资恰恰是保证市场正常运转的关键，而且不确定性还使得很多经济体容易出现粮食短缺。政府政策必须相对透明，具备可预见性，只有这样才能确保私有部门能起到作用，将商品从有剩余的地区运送到短缺地区，并在收获季节和缺粮季节之间调剂供应量。此外，政府政策还应尽量减少成本，确保农业预算能主要用于科研和其他能从长远解决价格波动问题的公共产品方面的投资。

插图 8

印度尼西亚在稳定大米价格方面的经验

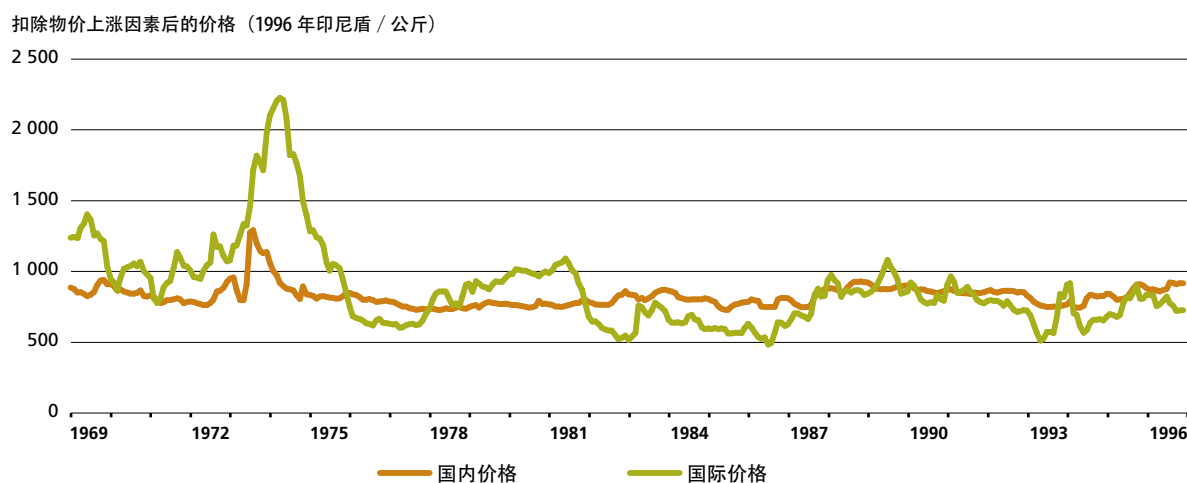
在 1969 至 1996 年四分之一世纪多的时间内，印度尼西亚成功地稳定住了大米价格（参见下图）。在此期间，国内价格平均与国际价格大致相当，但波动幅度却大大低于国际价格。这种价格稳定是通过国际贸易（通常是进口，偶尔也包括出口）和缓冲库存的组合措施实现的，这种缓冲库存是根据大米产量是剩余还是短缺来采购和销售的。¹虽然政府每年采购的大米量根据收成好坏有多有少，但平均只占国内大米总产量的 5% 以下。换句话说，私有部门销售的大米占到了总量的 95% 以上。此外，政府采购的所有大米几乎都是通过贸易商采购的，而不是直接从农民手中收购。

每年主要作物开种前，国家都要宣布一个最低保护价，明确鼓励农民采用新技术。宣布的保护价考虑到了目前的通胀率，并随国际市场价格变动、肥料价格和其他因素做小幅上下调整。扣除通胀因素后的保护价在一段时间内保持稳定，为大米生产方面的投资提供了长期动力。大米价格稳定计划的总体效果十分明显，虽然随着经济发展削弱了大米在经济中所起的作用，其效果也在随着时间推移而逐渐减退。²

¹ C.P. Timmer. 1996. “印尼物流局是否稳定了印度尼西亚的大米价格？是否应该一试？”《印度尼西亚经济研究简报》，第 32 期：第 45 - 74 期。

² C.P. Timmer. 2002. “农业和经济增长”。摘自 B. Gardner 和 G. Rausser 编辑。《农业经济学手册》。第 IIA 卷，第 1487 - 1546 页。阿姆斯特丹，北荷兰出版社。

印度尼西亚成功地通过贸易和缓冲库存在 1969 至 1996 年间稳住了大米价格



原始数据来源：印度尼西亚物流局；国际货币基金。

很多关于粮食贸易的政府政策似乎都是由于对私营贸易商不信任而制定的。在很多国家，可以做的第一步就是在政府和私有部门之间建立定期、正规、开放的沟通渠道。这些渠道有助于提高透明度，就可能出现的危害穷人粮食安全的问题提出预警，从而避免危机。⁶⁶

国际贸易在减轻国内价格波动方面起着关键作用，但由于世界贸易组织关于出口壁垒的规定比起关于进口壁垒的规定相对比较宽松，从而成为增强国际市场的信

心的严重障碍。事实上，出口限制措施在近几年已经加剧了国际市场的价格波动（见插图 9）。粮食净进口国如果想把国际贸易作为自身获得粮食的主要途径，还需要从贸易伙伴那里得到更强有力的保证。“首选最佳方案”将是禁止采取出口限制措施，鼓励各国通过有针对性的直接支持来解决国内粮食安全问题。然而，在粮食危机期间，要想让各国同意禁止采取出口限制是不太可能的，即便同意了也不太可能得到执行。而加强各项规则，特别是加强规则的透明度，则是可能的，同时也是很有用的。

世界大米危机

国际市场的价格波动性有时是由于国内市场干预政策造成的，2007/08 年度的世界大米危机就是一个很好的例证。

大米危机并不是由产量和消费量之间的基本平衡出现问题而导致的。其一，大米产量在危机前几年中一直与需求增长保持一致，2007/08 年度也没有出现任何严重的供应短缺问题。事实上，从 2005 年起，全球大米产量连续四年创出历史新高。其二，在高产量的同时，库存消费比在危机前三年中几乎保持不变，没有出现任何库存减少现象，导致市场容易因产量小幅减少而受到影响。其三，尽管有人担心出口商有惜售情绪（或许期盼价格会继续上涨），但国际市场上可供进口的供应量是充足的，2008 年前 4 个月的出口量比 2007 年同期要高出约 20%。

虽然大米市场的各项基本条件尚属良好，但其它粮食产品市场的基本条件的确促成了价格上涨。生物燃料生产对玉米和油料的需求在不断增长，而 2006/07 年度全球小麦产量又下降了近 4%（其中一个原因是作为小麦出口大国的澳大利亚出现严重旱灾），这些都导致相应市场出现价格上涨。玉米和小麦价格上涨可能使一些消费者从小麦转向大米，可能对大米价格带来上行压力。然而，大米价格上涨幅度却大大超出了这种品种转换现象可能导致的幅度，真正导致危机的根源是政府政策。事实上，大米价格的上涨速度和势头都超过了市场条件相对不利的其他谷物。

除了玉米和小麦价格上涨外，油价上涨和美元疲软也是导致粮价上涨的一个总体原因。这些因素导致一些国家的人们担心大米价格也会上涨。事实上，大米价格自 2003 年以来一直持续上升，但当时上涨速度相对较慢，也较平稳（因而比较容易监控）。但从 2007 年 10 月开始，一些国家的政府政策导致价格大幅攀升。大米主产国为了防止出现本国供应短缺，纷纷限制向国际市场出

口大米，有的采取完全禁止出口的做法，有的采取不断提高最低出口限价的做法。大米进口国政府为了稳定国内市场，纷纷争抢大米，往往超量购买，而且出价高于市场价。还有一些国家则在危机期间宣布了建立储备库的计划，这进一步推高了需求。由于这些政策的出台，国际市场价格在 2007 年 10 月和 2008 年 4 月间上涨到原来的三倍。即便是在 1973-1975 年间的全球粮食危机期间，世界大米价格也从未有过在 6 个月内翻番的先例，更不要说上涨到原来的三倍了。

虽然一些国家通过贸易限制来防止国际市场价格上涨影响到国内价格，但稳定国内市场的代价则是导致国际市场不稳定。如果没有这些措施，大米危机就很可能不会出现。因此，大米价格危机带给我们一个教训就是要加强世界贸易组织的纪律，降低出口限制措施的使用频率。但正如上文所说，要想执行任何一项此类纪律都将是很难的。

减少贸易限制措施的危害是稳定世界大米市场的另一种方式。这方面重要的一个步骤就是提高政府政策的可预见性。很多政府都希望能在发生突发性意外事件时能让自己留有采取灵活政策的余地，这一点可以理解，但有些政策性变化是可以避免的。还有些政策调整可以按照事先公布的时间表来实施，或者确定标准，明确在出现外来事件时何时自动实施政策调整。这样就能使价格变化更具可预见性。

大米价格危机也表明，要加强私有部门在贸易中的作用，尽管何时开始贸易是由政府确定的。私有部门的贸易商不太可能接受高于市场价的价格，而且他们的贸易量较小，不太可能对市场产生震动。扩大私有部门的作用对于世界大米市场尤为重要，因为它与其他世界谷物市场相比规模较小，因此更容易受到政府大规模运作的影响。



应对未来可能发生的价格波动：小农和政府的风险管理工作

要点

迫切需要依靠农业科研和高效灌溉来减少农民所面临的生产风险，特别是小农。这些类型的投资将有助于降低波动性，还能减低每吨粮食的单位生产成本，从而降低粮食价格。

农民们同时面临着生产风险和价格风险。谨慎的风险管理战略必须同时考虑到这两种风险的来源，尤其是因为有时候一种风险可能会抵消另一种风险（例如，国内供应短缺可能会导致涨价，而涨价就可以缓解产量减少带来的压力）。

不良天气和病虫害会降低农民收入，导致产量出现更大波动。未来，气候变化可能会增加此类风险。很多技术，如抗病或抗逆性较强的品种，或者排灌系统的建设等，都能起到减少农民所面临风险的作用。例如，耐淹涝水稻正在洪灾频发的亚洲部分地区快速推广。减少农民风险的另一个具有前景的途径就是采用小农和消费者都能支付得起的经过改良的小型储存技术。⁶⁷ 这些技术将减少产后损失，还能起到抵御价格波动的缓冲作用，有可能减少因恐慌心理引起需求骤增的可能性。这些技术是减少农民和国家所面临风险的最重要的途径，应该得到各国政府及捐赠方的强烈支持。

以市场为基础的保险机制是转移风险，帮助农民做出生产决策的另一个途径。但必须认识到，任何在商业角度上可行的保险在作为单独的一项产品提供时，都会在短期减少农民的平均收入水平，因为私有保险公司如果长期入不敷出就不会提供产品。但从长期看，一旦农民面临的风险减少，他们就更愿意投资于能提高生产力和收入、更能获利技术。例如，如果将保险与信贷、投入物及其它服务捆绑提供，就可以让农户承担合理的风险，知道一旦发

生灾害，自己将得到保护。各国政府可以为保险提供补贴（往往也的确在这样做），但这些计划操作起来通常耗资过大，甚至在发达国家也是如此。必须平衡好为这些计划提供的补贴和农业科研及灌溉方面的支出。

为了找到办法，为小农提供保险，帮助他们抵御生产风险，各国已经花费大量精力，做了大量研究。其中一项创新性做法就是基于气候指数的作物保险。每当特殊天气因素，如降雨或气温，超出特定的阈值，可能会造成作物大幅度减产，这种保险就会为农民提供赔偿。这些因素是通过气象站甚至卫星技术来测定的。其优点是保险公司无需承担实地评估工作，这就降低了管理成本。此外，购买了此类保险的农民也不会出现故意破坏作物的行为（这个问题被称为道德危害），以此骗取保险赔偿，因为赔偿是依据一项外部衡量标准决定的，而不是由作物产量决定的。

然而，基于气候指数的保险必须建立在几个条件上。首先，挑选的指数必须与当地产量有着密切关联，否则就无法让农民针对相关风险（称为基准风险）获得保险。其次，必须具备充足的基础设施，如地方气象站网络和 / 或遥感技术、可靠的历史数据和完善的法律和监管环境。第三，农民应该清楚了解此类保险的具体内容，并能支付得起。最后，为了使指数保险发挥有效作用，必须将它与其它金融服务挂起钩来，构成一揽子风险管理方案。

目前，发展中国家小农在利用期货市场管理价格风险方面似乎存在更多问题。发展中国家几乎没有能让农民和其他市场参与者规避价格波动风险的商品交易所。此外，要想参与此类市场还需要在市场相关知识和对市场的了解等方面的巨额固定成

本，而如果农民的农场很小，他去获取此类知识就不够合算。即便在美国，2008年只有约3%的农民能够利用期货合约。⁶⁸总之，证据证明，让小农能有效利用期货市场是极为困难的。

各国政府面临的风险与农民类似，而可以利用的工具也类似。例如，天气指数保险2006年在埃塞俄比亚、2008年在马拉维得到全国性推广，以便管理生产风险，目前这项保险仍在运作。由于这些以

插图 10

当粮价上涨时，作为为人道主义目的采购粮食的最大采购方，联合国世界粮食计划署的行动会受到何种影响？

粮价上涨对世界粮食计划署造成两个方面的影响：高粮价使那些为饥饿人口提供粮食的现有项目增加了采购粮食的成本，同时还使需要粮援的人口数量有所增加。

粮食计划署的业务模式在联合国系统中是独一无二的。它的资金全部来自自愿性捐款，没有分摊会费、核心供资或成员费。因为这一点，也因为其章程的规定，它无法像大型私有企业那样，在市场上进行商品价格避险操作。

推高世界粮食计划署成本的有两大因素。首先是粮价本身。粮食计划署从现货市场采购粮食。因此，当2007年发生粮价危机时，粮食计划署受到了涨价的全面影响。粮食计划署食品篮成本每增加10%，就意味着养活现有的受益人的成本要增加约2亿美元。

推高成本的另一个因素是运输费用，它与燃料价格有着关联。由于需要把粮食运输到世界上一些最偏远的地区，包括将粮食空投到难度最高的地形上，燃料价格是决定粮食计划署成本的一个重要因素。

2007年6月至2008年2月，粮食计划署在满足现有客户需求量时的成本增加了7.75亿美元。

下一方面的影响就是筹集资源，来满足由于当地粮价上涨而出现的新增粮援受益人的需求。2007年6月至2008年2月，粮食计划署需要多花1.86亿美元，通过学校扩大干预范围，为11个国家约480万受益人提供援助，为约180万营养不良儿童及孕妇、哺乳期妇女提供特殊食品，延长公共工程项目，使400多万受益人能获得粮食，并为7个国家约80万人实施现金转移和代金券计划，帮助他们从市场购买所需粮食。

为了节约资源，粮食计划署调整了某些食品篮中的品种，例如在非洲部分地区用高粱代替玉米。

尽管如此，粮食计划署2008年新增成本总计达9.2亿美元。

粮食计划署在2007年和2008年面对的最后项挑战就是真正采购到粮食。随着粮食商品市场日益趋紧，粮食计划署想要采购到粮食并及时运送至相关地点变得越来越困难。从采购到粮食到运送至需要粮食的地点平均需要3到4个月的时间。考虑到采购成本及运输成本，粮食计划署尽量采取竞价采购的办法，并尽量就近采购。2010年，粮食计划署有78%的粮食是在发展中国家采购的。但由于有30多个国家为了保护本国消费者而实施了粮食出口禁令，粮食计划署面临的挑战正在日益加剧。虽然用于人道主义目的的出口通常不受禁令的限制，但粮食计划署在遇到禁令时要花费很多宝贵时间和各国政府进行谈判。

粮食计划署是如何应对的？

粮价危机前，世界粮食计划署都是在得到某个捐赠方的捐资后才能采购粮食。2008年粮价危机后，粮食计划署执行局快速采取行动，规定一旦得到资金承诺，就可以授权针对弱势群体进行粮食预采购和预调配。为此，计划署设立了一项预采购基金，在收到捐赠方资金之前就可以采购商品和支付运输费用。

世界粮食计划署目前正计划扩大这一做法，提高预规划和预采购的水平，借助一项1.5亿美元的扩大周转金基金，为受粮食危机影响的弱势群体采取库存预调配的做法，快速将粮食交付到人们手中。粮食库存将沿着8条主要人道主义走廊存放。这项基金并不能使粮食计划署规避粮价或汇率风险，但它却可以缩短从发现粮援需求、筹措资金到将粮援交付到所需人群手中的时间。

市场为基础的管理粮价波动的方法都具有技术性质，因此有必要设立全国性机构，并在这些机构中配备技术专业人员。

管理粮食进口价格波动的一项主要工具就是期货和期权合约。购买期货合约的意思是，为了保护自己不受未来粮价飞涨的影响，政府在签订合同时就锁定了双方已谈成的价格。期货合约能使一个国家对自己将要支付的粮价更加明确，但却不能带来更大的灵活度。一旦市场价格下跌，政府仍将按已定价格支付，因此就要多花钱。在贫困国家，这可能会在造成经济损失的同时引发严重的政治危机。事实上，期货不一定是政府一项有用的工具，因为期货往往会带来难以预见的较大责任。

看涨期权合约会锁定一个最高价，但如果市场价格下跌，它不必按高价购买。如果目的是保护粮食进口国不受价格攀升的影响，那么这是一个很好的选择方案，因为这个国家在签约后依旧能够从低价格中获益。因此，看涨期权合约比起期货合约能提供更大的灵活度。然而，这种灵活度也是有代价的。比起期货合约，看涨期权合约的价格更高，政府必须愿意支付额外的价格。根据自己的财政状况以及对进口的依赖程度，有些政府可能会决定选择自我保险，偶尔支付高价，但避免年复一年地支付购买看涨期权所需的费用。



依据事实应对价格波动： 有针对性的安全网及应急粮食储备

要点

为了有效减少价格波动带来的负面影响，就必须在与最弱势群体进行磋商后，事先设计好有针对性的安全网机制。

粮价飞涨及化肥等投入物价格的上涨降低了贫困家庭和弱势家庭的收入，对他们的家庭预算造成了压力。为了应对，各家庭纷纷抛售资产，让孩子退学，或调整饮食结构，食用更廉价、营养含量较低的食物等，这样所造成的后果会在价格飞涨现象消退后仍将持续多年。这种影响的持续性使得我们无论从人道主义角度还是从经济角度出发，都有理由建立安全网来减轻冲击带来的影响。例如，学校供膳计划就有助于防止儿童在危机期间退学，从而减轻价格冲击对人力资本造成的长期影响。

对于贫困的消费者来说，在已经建立了安全网的国家中扩大现有安全网是一种有效的选择。这可以通过增加新的受益人来实现，也可以通过

提高向目前受益人的支付水平来实现，也可以二者合二为一。但这类安全网需要大量资源。这就带来了一个障碍，尤其对低收入发展中国家而言，他们可能无法在危机期间负担这类支出。应迅速动员外部援助，帮助这些国家满足对预算的新增需求。

另一项困难在于很多国家目前都不具备安全网机制。事先设计好安全网机制是至关重要的，尽管起初可能没有足够的资金来实施安全网。在确定了弱势群体后，特别是孕妇、哺乳期妇女和两岁以下儿童，一旦危机爆发，就可以利用国际社会提供的资金启动安全网或应急粮食储备。例如，很多安全网，特别是社会现金转移项目，其中一项关键内容就是为妇女提供现金，以提高她们在社区和家庭中的地位，从而促进儿童健康和营养水平的提高。但这两种干预活动都需要认真仔细的规划工作，才能确保其有效性，不能把它作为应对危机的一种仓促之举。事先做好规划工作会产生更好的效果。

如果安全网是以粮食（而非现金）的形式提供的，那么在粮援运抵之前需要有应急储备，包括为6个月到两岁大儿童提供的特殊食品。这些储备应该和有效的信息和早期预警系统密切关联。储备应该设在具备战略意义的地点，并充分考虑到以下利弊关系，如果储备过于零散会增加监管成本，如果储备全部储存在缺粮地区会产生高成本，如果储备全部储存在粮食剩余地区则会延长应对时间。储备的规模也应该认真仔细地加以确定。储备至少要能满足1-2个月的需求，具体取决于补充储备所需的时间长短；至多能满足弱势群体的粮食需求，而不是为所有人都提供补贴。

粮食储备机构应按照明确的规定运作，具备自主权，不受政治进程的干扰，就像中央银行一样。有必要补充储备时，储备机构在采购粮食时应避免给那些负责大部分粮食销售的私营贸易商增加不确定性。粮食储备机构还应开展跨境合作，以便更有效地分散风险。最近扩大的“东盟+3应急大米储备”就是这方面一个颇具前景的新做法。

如果各国没有能力运作国家层面的应急储备，可以在区域层面设立战略粮食储备体系。在可能出现粮食危机且运输基础设施薄弱的地区，此类应急储备能够快速为饥饿人口提供粮食。2008年，世界粮食计划署就曾通过一项区域性预采购资金试点计划，为东部和南部非洲各国的受益人快速有效地提供了粮食援助。这种区域体系可以打下一个基础，最终过渡到由国家来拥有和监管粮食储备。

在2008年和2010年，有些实施了出口限制措施的国家对用于人道主义目的的粮食采购实行了豁免，其中包括世界粮食计划署采购的粮食。然而，也有一些国家没有提供此类豁免，迫使人道主义机构从较远的地区采购粮食。多数豁免处理都是在人们表示关切并提出豁免申请后，再逐个审批的。这就浪费了宝贵的应急时间和资源，因为采购小组不得不花费大量时间就豁免进行谈判，或从其它地区寻找替代性粮食供货商。

很多国家已同意为人道主义采购行动提供豁免，使之不受出口禁令的限制，最初是在2009年7月意大利拉奎拉举行的八国集团峰会上，随后

是在2009年11月罗马召开的世界粮食安全首脑会议上，当时所有粮农组织成员国一致同意，“对于为非商业目的、用于人道主义目的而采购的粮食，要取消粮食出口限制或粮食特别税，并在实施任何此类新的限制措施前要进行事先磋商和通知”。这一承诺也在2011年6月召开的20国集团农业部长会议（见插文11）上得到重申。如果这些承诺能够得到履行的话，紧急情况下粮食就能快速运抵急需粮食的地点。

虽然价格上涨会给那些有剩余产品可供出售的农民带来好处，但如果化肥或其他投入物的国际价格出现大幅快速上涨，就需要有生产者安全网来帮助部分小农维持生计。由于投入物涨价，加上投入物又必须在收获季节前的几个月购置，这就意味着农民不得不控制用量，这就可能降低产量，对小农的生计造成负面影响。

有针对性的投入物支持措施能够增强小农应对粮价上涨的能力，有利于家庭和国家层面的粮食安全。然而，有针对性的投入物补贴需要较高成本，而且此类计划的管理有一定难度，特别是在粮食价格和投入物价格波动时期。例如，要保证及时将化肥送到农民手中通常就是一件非常困难的事。即便这个问题得到解决，要求扩大投入物支持计划的政治压力也可能导致不可持续的财政压力，可能会阻碍而不是促进长期增长。因此，必须保证这些计划是暂时性的，而且只针对那些无力出资购买投入物的农民。⁶⁹

在国际层面，很多贫困国家都难以承受由粮价攀升带来的进口费用的上涨。在最近一次的价格上涨过程中，一些国家由于粮食和化肥进口费用的大幅上涨而寻求得到国际货币基金组织“外部冲击融资计划（ESF）”的帮助。该计划为发展中国家提供流动资金，减轻外部冲击给它们在国际收支平衡、国际储备地位和通胀方面带来的负面影响。此类计划可以扩大，使一个国家在需要进口粮食时有资金能力，而不是为它们补偿国际收支平衡方面的损失。一些针对最贫穷、最脆弱国家的机制，如世行的全球粮食危机应对计划等，都应该得到支持，同时还要努力在国际开发协会框架下设立更广泛的危机窗口。

20国集团农业部长会议成果

20国集团农业部长会议于2011年6月23日举行，旨在探讨粮价波动问题，以实现加强粮食安全这一最终目标。部长们商定了“关于粮价波动与农业的行动计划”。该计划将提交2011年11月20国集团领导人峰会。讨论以《关于粮价波动的机构间报告》为基础展开。该报告由粮农组织、经合组织、国际农业发展基金、国际货币基金组织、联合国贸易与发展会议、世界粮食计划署、世界银行、世界贸易组织、国际粮食政策研究所以及联合国全球粮食安全危机高级别工作组编写，并由粮农组织及经合组织协调上述十个国际组织的工作。该报告提出了一系列具体的政策备选方案，旨在减少波动，降低其对各国和易受害人群的影响。

20国集团农业部长会议采纳了《机构间报告》提出的若干建议。这些建议涉及：

1. **农业产量和生产力：**20国集团政府致力于开展广泛行动，以促进农业生产力增长，提高粮食产量，增强粮食和农业系统的长期可持续性和适应能力，并特别关注小农，尤其是妇女和年轻农民的状况。此类行动包括加强农业研究和创新，创造有利市场环境，鼓励公共、私营部门对农业投资。
2. **市场信息和透明度：**20国集团政府将推出农业市场信息系统，加强各国际组织、主要粮食进出口国和私营部门之间的协调工作，以提供准确透明的信息。农业市场信息系统将以现有信息机制为基础，设在粮农组织内。
3. **国际政策协调：**20国集团政府还呼吁在农业市场信息系统内建立一个快速响应论坛，以加强国际政策协调。快速响应论坛将在市场出现粮食不安全的较大风险时，探讨适当的政策反应，并将与世界粮食安全委员会紧密合作，推动国际政策取得协调一致。
4. **降低价格波动对最易受害人群的影响：**20国集团农业部长呼吁多边开发银行和各国际组织尤其针对小农状况，制定风险管理工具，推动将风险管理纳入主流工作，并进一步探索反周期机制，帮助易受害国家抵御粮价飞涨等外部冲击。各部长还支持采取各项举措，特别是通过建立前瞻性网络，并将风险管理纳入国际粮食援助采购工作的主流，从而最大限度地提高粮食援助的交付效率，并加强供应链在应对价格和供应问题方面的能力。20国集团还同意，对世界粮食计划署出于人道主义非商业目的所购买的粮食取消出口限制或附加税，并同意未来也不施加出口限制或征收附加税。
5. **财务管理：**20国集团农业部长强烈建议20国集团财务部长做出适当决策，完善对未来农业发展及衍生市场的管理和监督。



从长远出发防止价格波动： 提高农业的生产率、可持续性和抗冲击能力

要点

对农业的投资将改善国内生产的竞争力，提高农民收益，使穷人买得起粮食。私人投资将成为此类投资的主体，但公共投资也在提供私有部门无法提供的公共产品方面起着促进作用。这些投资应该考虑土地与相关自然资源的现有使用者的权益，令当地社区受益，改观粮食安全状况，且不会对环境造成不应有的损害。

全球的农业部门在今后40年中都面临着巨大的挑战。人口不断增长将加大粮食需求，而气候变化和自然资源枯竭则将给供应方带来挑战，体现在平均产量和产量波动性两个方面。据粮农组织估计，全球农业产量在2005-2007年和2050年间必须增长70%，在发展中国家必须增长几乎100%，才能在2050年养活90多亿人口。产量增长不足将会导致粮价不断上涨，不断波动。

必须要注意，农场层面的增产并不是提高供应量和满足需求的唯一途径。粮农组织最近估计，全球每年要损耗或浪费13亿吨粮食。浪费大多出现在发达国家，而损耗则大多出现在发展中国家。我们面临的挑战就是找到有效的办法来减少浪费和损耗。因此，旨在改进产后管理和物流的科研和投资活动将成为农业发展大战略中的一个重要组成部分。

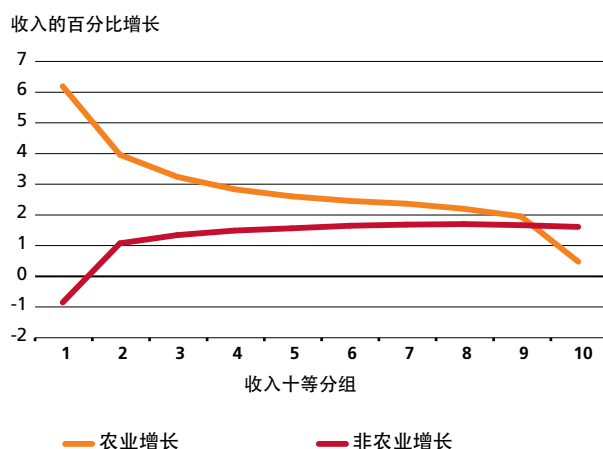
投资打造一个产出更高、更有效率的农业部门将使穷人买得起粮食，同时降低价格波动性。此外，农村贫困人口本身也对此类投资有着明确需求。据盖洛普民意测验，在撒哈拉以南非洲地区，人们认为农业是政府需要解决的最重要问题，而且他们认为减轻贫困和饥饿是千年发展目标中两项最重要的目标。⁷⁰ 投资的增长将促使农业更加快速增长，这比起农业部门以外的增长更能给穷人的收入带来积极影响（图17）。⁷¹ 穷人收入增长将使家庭不

易受价格波动等经济冲击的影响，降低陷入贫困陷阱的风险。

我们已经看到了一些令人鼓舞的迹象，表明农业资本存量，如建筑、设备等，可能就要开始增加。低收入和中等收入国家的人均农业资本从20世纪80年代中期到21世纪头几年基本处于停滞状态，但在2004和2005年出现了增长，这是有数据记录的离目前最近的年份。⁷² 这种增长应该在更长时间里得以延续：要想让发展中国家的农业产量翻番，每年就平均需要2090亿美元的总投资（按2009年美元计算），比目前水平大概高50%。⁷³ 这个投资总额中包括初级农业生产和必要的储存和加工设施等下游服务方面所需的投资，但并不包括道路、大型灌溉项目和电气化等同样

图 17

比起同等幅度的非农业增长，农业增长对于穷人收入的影响更大、更积极



注：收入十等分组中的第一级指人口中最贫穷的10%，以此类推。支出被用来替代收入，这是家庭调查数据分析时常用的方法。
资料来源：E. Ligon 和 E. Sadoulet. 2007. 《估算农业增长对支出分配的影响》。《2008年世界发展报告》背景文件（参见：http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1191427986785/Ligon&SadouletE_EstimatingEffectsOfAggAgGr.pdf）。

需要的公共产品。如此巨额的投资是个艰巨的挑战，但如果要想在世界上消除饥饿，就必须应对这一挑战。

多数投资，无论是对初级农业生产还是下游产业的投资，都将来自私有部门。农民本身也必须购置工具及机械，投资提高土壤肥力，投资学习知识，以提高自身的农场管理水平。还需要在价值链所有环节鼓励私人投资，包括农场上游产业，如种子和化肥生产及销售，下游产业，如加工、销售和流通。

然而，农民和未来的农民只有在能够获利的情况下，才会对农业投资，这就要求有一个有利的政策及监管环境，还要对一系列公共产品进行投资。有三类公共投资最为关键：

- 对农业研发的直接投资，它能提高生产力，加强农业系统，特别是小农农场，应对气候变化和资源短缺的能力；
- 为将初级农业生产部门与相关需求源联系起来的投资，这些需求源包括农业机构、推广服务部门、乡村道路、港口、电力、仓储和灌溉系统；
- 非农业投资，它能加强农村体制环境，改善人民福祉；此类投资包括教育，特别是针对妇女的教育、卫生和洁净水的供应、医疗保健等。

所有这些投资都被证明能带来持续的高回报率，无论是在经济效果上还是在扶贫效果上。⁷⁴ 为提高发展中国家农业生产力和抗冲击能力的投资有助于在多个方面加强粮食安全。它可以通过提高生产力和改进对生产和风险的技术管理，达到降低粮食价格波动性的目的，特别是在气候变化的情况下。它能帮助农民和各个家庭更好地应对价格波动带来的影响。它还能使贫困的消费者能以较低的价格购买到粮食，并提高贫困农民的收入。这些投资如果能适合小农的需求，那它们就能更好地起到减轻贫困的作用，因为在可预见的将来，小农将占发展中国家农业生产的很大份额。

虽然巴西、中国和印度等一些国家的公共研究部门正在加大农业科研领域公共产品所占的份额，大部分公共研究仍由国际农业研究磋商小组（CGIAR）的各国际研究中心承担。已经设立了一个新的多捐赠方信托基金 - 国际农业研究磋商小组基金，负责协调各捐赠方在全球农业领域关键挑战方面的投资，目前该基金由世界银行负责掌管。新的注重结果的研究计划侧重于减轻和适应气候变化方面的政策与技术，其中涉及众多合作伙伴。有必要提高和保持对这些机构的供资，使它们能够继续在技术和创新上投资，只有这样才能应对未来的粮食安全和气候挑战问题。

提高对运输和生产性基础设施以及人力资源的公共投资，对于刺激生产力，减少产后浪费，也是一件至关重要的事情。基础设施的改善，特别是农村道路、灌溉以及仓库、冷藏设施和市场信息系统等市场设施的改善，将有助于降低运输成本，使小农进入市场，降低价格波动性。推广、教育和健康方面的改善也是良好政策的关键组成部分，这样的政策才能提高生产力，加强农民和消费者的粮食安全和福祉。

人力资本、基础设施和科研等方面的各类投资都是基础性投资，但它们对于贫困人口自我脱贫却是至关重要的。如果没有这些投资，我们若想消除粮食不安全是很难想象的。我们已经在减轻贫困和粮食不安全方面取得了进展，但仍可以依靠正确的分析、科学的方法和充足的资金来实施合理的干预，从而取得更大进展。这就要求整个国际社会都作出承诺，提升农业的地位，不仅在今后的一两年里，而是一直坚持下去，直至有一天，我们能真正实现使任何人在任何时候都能从物质、社会及经济上获得充足、安全和具有营养的食物，满足自身的膳食需求和食物偏好，过上积极、健康的生活。