



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/C.I/MEM.2/4
23 December 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
初级商品与发展问题多年度专家会议
2009年3月3日至5日，日内瓦
临时议程项目5

应对变化中的初级商品价格：促进发展中国家
努力克服挑战并利用机会

贸发会议秘书处的说明

内 容 提 要

过去几年初级商品价格急剧起伏，给依赖初级商品的发展中国家带来了机会，也构成了挑战。最近初级商品价格高涨，明显改善了许多依赖初级商品的发展中国家的国外账户和公共财政，唤醒了初级商品导向的经济发展前景。然而，其中有些依赖初级商品的国家在利用改善的初级商品出口机会和较高的价格机会方面面临重大挑战。另一方面，许多依赖进口能源和食品供应的发展中国家、特别是其中的最不发达国家因最近燃油和食品价格暴涨而遭受重创。本文件查明了为帮助依赖初级商品进出口的发展中国家所需的一些具体措施。

一、导 言

1. 本背景说明由秘书处编写，以帮助初级商品与发展问题多年度专家会议第一届会议议程项目 5 之下的审议工作，涉及审查和查明所需的措施和支持，以便(一)依赖初级商品的发展中国家有效地利用改善的初级商品市场前景带来的机会，包括较高的初级商品价格，以便走上持续的经济增长道路；和(二)初级商品进口的发展中国家、特别是最不发达国家对付初级商品价格大幅度波动的不利影响，包括最近高价的不利影响。本说明审查了出口初级商品的发展中国家充分实现初级商品贸易的增长和发展潜力所需的措施和支持，并概述了帮助进口初级商品的发展中国家应对高能源和食品价格的不利影响的各种措施。重点在于查明能够帮助这两类国家的现有和新的举措。

二、支持依赖出口初级商品的发展中国家的各种备选办法

2. 许多发展中国家、特别是最不发达国家，高度依赖初级商品出口，将其作为经济增长的主要引擎和主要的发展筹资来源。大约 92 个发展中国家的出口收入至少 50%以上来自初级商品，并常常是依赖一种或少数几种初级商品。在利用国际初级商品市场的机会和克服相关的困难方面，这些国家面临许多挑战。为了帮助它们迎接这些挑战，需要解决各种涉及国际初级商品市场运作的系统问题，解决调集财政资源发展其初级商品部门、并在初级商品基础上实现经济发展的的问题。

A. 依赖初级商品出口国家的机遇和挑战

3. 最近初级商品价格飙升，为出口初级商品的发展中国家增加出口收入和发展融资资源提供了重大机会。然而，要用这一机会，就必须克服多种制约和挑战。例如，在农业部门，主要的障碍包括缺乏有组织的市场营销，小规模农业产量较低，缺乏改良的种子品种，水资源管理效率低下，土壤肥力低，虫害控制方法不足，化肥价格高昂，市场准入手段不灵，获得信贷和投入手段欠缺，缺少扩大生产所需的灌溉设施，研发能力有限，农耕做法/设备过时，包装和分级/标准不

足，农用土地有限和土地保有权不能保证，扩大能力和仓储方面投资有限。¹ 其他各种制约包括没有实行旨在促进企业家精神的政策改革，缺乏适当的投资战略(例如在基础设施、技术和人力资本方面)，旨在帮助小规模农户更好地联系市场，利用贸易机会，对国际价值链中反竞争做法缺乏规范，限制了基于初级商品的发展机会。最后，国际市场价格大幅度波动和各国政府的贸易扭曲政策造成了不确定性和额外的困难。

4. 同样，在非农业初级商品部门(如能源和金属)，也存在许许多多的挑战，包括与勘探投资相关的高成本和高风险，开发和开采新矿藏的初始成本高，有关确保东道国和矿业公司之间公平利润分配的合同谈判，以及包括通过当地含量使矿业部门与经济其他部门最大限度地联系起来等。而且，由于价格高昂而注入经济中的大量外币可能引起外汇升值，通货膨胀上升，从而削弱其他出口品的竞争力。最大的挑战是同运作良好的机构一道建立起良好管理，能够监督和管理收入的流入，以确保将资源收益转化为可持续发展。

B. 系统支持

5. 可以采用各类国家、区域和国际措施来迎接依赖初级商品的各国所面临的挑战。在国际一级，需要采取协调一致的行动，解决扭曲贸易的国内支持问题，包括关税升级在内的关税和关税市场准入壁垒问题，跨界反竞争行为和在世贸组织协定之外关于卫生和植物检疫措施的标准升级问题，以及贸易的技术壁垒问题。此外，生产国和消费国之间的合作可以导致有助于市场稳定的政策，包括通过涉及初级商品机构的各种国际安排，这些机构能够在消费国和生产国之间提供有用的信息分享平台，促进市场有序运作，如减少市场失灵和扭曲。

1. 克服市场扭曲

6. 依赖初级商品的发展中国家是否能够利用最近较高的价格带来的发展收益在很大程度上取决于这些国家对外国市场存在的新机会做出反应的能力。然而，这种能力受到一系列贸易扭曲政策的限制。根据现行多边贸易规则，有各种制约

¹ http://www.petersoninstitute.org/publications/chapters_preview/3926/04iie3926.pdf.

妨碍了若干发展中国家努力充分实现出口导向发展战略的潜力。这些制约包括对发展中国家有出口利益产品(如棉花)的补贴；关税升级，关税升级阻碍主要的初级产品生产国出口前加工；过于严格地适用有关标准的规则，并将此种标准扩展到私营部门(如通过超级市场)；复杂的原产地规则；以及非关税壁垒和措施。

7. 2005 至 2007 年，经合组织国家对农业的平均年度支持总额达 3,677 亿美元，占经合组织国内生产总值的 0.97%。尽管 2005 至 2007 年期间直接与初级商品产出相关的支持份额有所下降，但这一份额仍然多达对生产者支持总额的 55%。而且，在对生产者的支持总额中，针对单项初级商品的转款份额达 59%。² 世贸组织农业谈判的关键目标之一是逐步取消发达国家提供的扭曲贸易的国内支持和出口补贴。

2. 遵守标准

8. 大型分销网络的市场进入条件对出口自发展中国家的农产品-食品越来越苛刻。此类要求已成为了对依赖初级商品的发展中国家的严重制约，这些国家缺乏所需的资金、技术和人力资本确保符合标准。

9. 市场进入壁垒日益频繁、严格和复杂。只有一小部分市场进入条件在国际框架之下得到规范，如卫生和植物检疫措施、原产地规则和知识产权。诸如产品质量标准、健康和国家安全要求、社会和生态标签等大部分壁垒均由政府和/或行业单方面制定，往往是自由决定和不可预测的。尽管依赖初级商品的发展中国家有些产品由于满足具体的进入条件而可能获得利基市场的准入，但许多生产者发现，满足这种严格和不透明的条件既昂贵又困难。而且，人们担心此种措施有可能被歧视性地使用。

10. 标准经常是由进口国政府和/或私营部门制订的，没有同初级商品出口国进行必要的磋商。发展中国家需要很好地了解不同举措的发展情况，并积极参与标准制定进程。而且，必须加强发展中国家公司和行业的能力，应对变化的市场进入条件。

² 经合组织的农业政策：2008 年概览，经合组织。

3. 竞争政策

11. 竞争政策在防止反竞争做法方面可以发挥重要作用，如滥用因为合并和兼并市场/权利集中而带来的市场权力。对许多农业初级商品而言，供应链由买方垄断，因此，生产者在消费者所支付的价格中所占份额很低并不断下降。

12. 自 1990 年代初以来，为数更多的发展中国家执行了竞争法和政策，以防止可能的反竞争商业做法。迄今为止，有 66 个国家已经执行了竞争法和政策，27 个国家正在这样做。³ 竞争政策在防止反竞争做法方面可以发挥重要作用。但是，发展中国家常常不得不对付那些在其国家管辖范围之外的跨国公司。在这些公司行使买方权力之时，供货商国家常常缺乏强制执行本国竞争法的经验和能力。此外，由于担心赶走现有和潜在的买主和投资者，执法就更加困难。建立一个区域竞争制度会加强区域一级的信息和经验分享，增加初级商品生产国与买方母国合作的杠杆。强化生产者协会的作用和改善市场信息也可有助于增加小生产者在与强大的买方谈判价格、标准和付款条件时讨价还价的能力。

C. 技术合作

1. 采掘业

13. 现在有许多国际举措，旨在帮助资源富国改善采掘业的治理和收入管理。其中包括 2003 年由采矿、矿物、金属与可持续发展问题政府间论坛倡议的采矿/金属和可持续发展问题全球政府对话；同样于 2003 年提出的采掘业透明度倡议；以及国际采矿和金属理事会—2004 年成立的一个以首席执行官为主导的组织，代表世界上致力于负责地生产矿物和金属以满足社会需求的各大矿业和金属公司。

14. 由于其侧重点和组成，采掘业透明度倡议特别令人感兴趣。这是政府、公司、民间社会团体、投资者和国际组织的一个多利益攸关者倡议，其目的是支持改进采掘业收入的财政透明度、善治、问责制和报告，以及在资源富国反腐。

³ 资料来源：重新平衡供应链：买方势力，初级商品和竞争政策，南方中心—同业交流会联合报告，2008 年。

它是作为政府、公司、民间社会团体、投资者和国际组织的一个联盟设立的，促进完全公布和核实公司付款情况和政府石油、天然气和采矿收入。⁴

15. 帮助发展中国家管理和转化其财富也得到世界银行 EITI++ 方案的支持，该方案补充采掘业透明度倡议关于报告收入透明度的工作重点。世界银行为各国政府提供技术援助和能力建设，改善与资源相关的财富管理，为穷人谋福利。世界银行有关 EITI++ 的技术援助方案旨在为各国提高合同质量，监测运作情况以及税费和特许权使用费的收取情况。该方案还谋求改善关于资源开采的经济决策，价格波动管理，以及为了国家发展进行有效的收入投资。⁵

16. 按照《阿克拉协议》的授权，贸发会议还正在制定一项援助方案，根据要求支持发展中国家设计国家机制，确保管理自然资源开采所获公共收入的透明度和问责制。

2. 农业部门

17. 许多多边和双边技术援助项目设法迎接上文所述发展中国家农业部门面临的部分挑战。例如，贸发会议与初级商品共同基金、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、贸发会议/世贸组织合办国际贸易中心(贸易中心)和世界银行都是欧洲联盟所有非加太国家农业初级商品方案的伙伴。该方案谋求加强目标国的能力，制定和执行可持续初级商品战略，通过更好地获得和利用市场、生产要素和服务，强化获得基于市场的手段，降低生产者收入的脆弱性，从而提高初级商品利益攸关者的生产力，改善生计和降低收入的脆弱性。⁶ 贸发会议还开展了一系列广泛的关于初级商品的能力建设和技术合作活动，包括一些项目，以帮助发展中国家出口商达到卫生和植物检疫要求及私营部门标准(例如在几内亚、莫桑比克、坦桑尼亚联合共和国和太平洋群岛)，帮助发展中国家小生产者接受(例如与瑞士超级市场连锁店 Migros 合作)。

⁴ [http://eitransparency.org/files/document/EITI Secretariat Workplan 2008.pdf](http://eitransparency.org/files/document/EITI_Secretariat_Workplan_2008.pdf).

⁵ 世界银行集团，新闻稿第 2008/269/AFR 号。

⁶ 见：<http://www.euacpcommodities.eu/en/node/4>。

D. 金融合作

18. 在大多数发展中国家，初级商品开发有相当大的余地，但由于缺乏资金，难以开发利用这一潜力。需要资金来改善薄弱的基础设施、提高竞争力、提高生产率、改进质量和达到标准、利用发展能市场新的需求机会、支持更多地参与国际供应/价值链，并允许纵向多样化，以便将更多收入保留在当地经济中，以及向非传统初级商品多样化，以帮助减少这些国家依赖少数主要初级商品的脆弱性。可以设法利用多种多样的资金来源，支持该部门的发展，其中包括主要用于基础设施开发的官方发展援助，和私营部门融资，直到不久以前这两者都有所下降。但是，已出现了一些新的资金来源，如主权财富基金。对发展中国家而言，同样重要的是需要技术援助来发展能力，利用发展中国家和区域内能动的市场。

1. 官方发展援助

19. 自2000年以来，世界各主要捐助国提供的官方发展援助总额从1993至1999年期间下降的趋势中恢复。⁷ 官方发展援助净付款总额2002年之后明显增加，2005年达到峰值1,071亿美元。但是，尽管近年来的势头令人鼓舞，援助流量明显增加，但大多数捐助国并非正在兑现其做出的增加援助的承诺(经合组织，2008年)。捐助国需要大量增加其援助预算，以实现其在2005年格伦伊格尔斯8国集团首脑会议和联合国千年+5首脑会议上确定的宏大目标：到2010年将官方发展援助从2004年的800亿美元增加到1,300亿美元(按2004年的价格和汇率计)。联合国关于国内生产总值0.7%的目标长期以来一直列在国际发展议程上。但是，2007年，官方发展援助总额仅占22个发展援助委员会成员国国内生产总值的0.28%。即便2005年官方发展援助达到付款峰值，官方发展援助/国内生产总值的总比率也仅仅达到0.33%，接近1980年代和1990年代初的水平。

⁷ 世界主要捐助者指经合组织发展援助委员会的22个成员国。除非另外指明，本部分中的统计数字来自经合组织的资料来源，特别是发展援助委员会在线数据库，2008年11月。

20. 过去21年来，官方发展援助部门分配的一个重要特征是对生产部门、特别是农业部门的援助急剧减少。据经合组织说，对生产部门的援助从1990年的19%下降到2004年的7%，主要是由于对农业的援助从占官方发展援助总额的13%跌到4%。2005年，农业(包括林业和渔业)仅占发展援助委员会各国双边承诺总额的3.3%，占多边融资总额的5.7%。⁸，除了生产部门之外，官方发展援助拨用于经济基础设施和服务部门的份额也明显下降，从1990年的26%降到2005年的12%。在非洲和拉丁美洲，这一份额甚至低于平均水平。

21. 最不发达国家在国际资本市场上处于边缘地位，外部资金资源严重依赖官方发展援助。对最不发达国家的援助有所增加，2007年达到创纪录的净付款325亿美元，以2006年的不变价格计，比2000年的援助额高75%。尽管这一现象令人鼓舞，但在2006年，只有8个发展援助委员会成员国达到了布鲁塞尔行动方案的目标，即向最不发达国家的官方发展援助付款净额等于或高于其国民总收入的0.15%。⁹

22. 近年来，农业初级商品价格较高，使得发展中国家和捐助国政府重新思考农业在经济增长和减贫中的作用。需要将更多资金拨用于克服农业初级商品生产和贸易中的供应方制约，通过建立当地农业研究机构的能力和加强国际合作支持农业研究与开发。

2. 贸易援助

23. 为实现潜在的贸易机会，依赖初级商品的发展中国家不仅需要国际贸易制度中更加平整的运动场，而且需要支持建立其供应能力，改善有形基础设施，并为当地生产者和出口者创造一种扶持性的贸易环境。专项贸易援助将有助于确保更多的发展资金专门用于生产性的能力建设和经济基础设施领域。这类援助需要按比例增加。2005年香港《部长级宣言》在世贸组织提出了一个关于贸易援助的工作方案。贸易援助的目的，是通过在下列主要领域提供支持，帮助发展中国家创造一种扶持性的贸易环境：贸易政策和规章；贸易发展；与贸易有关的基础

⁸ 资料来源：2007年发展援助概览，经合组织。

⁹ 资料来源：《2008年最不发达国家报告》，贸发会议，2008年。

设施；建立生产能力和与贸易有关的调整。尽管贸易援助并非一个可以具体评价的独立类别，但在 2002 至 2005 年期间，捐助国在与贸易密切相关的援助类别方面，每年平均承诺 210 亿美元。其中包括 112 亿美元建设经济基础设施，89 亿美元促进生产能力。¹⁰ 随着新系统的到位，为了更好地满足发展中国家的贸易援助需求，需要建立适当的机制，确保为贸易援助提供额外的资金资源。而且，已经为贸易援助认捐更多援助资金的捐助国应当兑现其承诺。

24. 关于最不发达国家，有一个特别援助方案“扩大综合框架”¹¹，帮助这些国家融入多边贸易制度。该方案结合了货币基金组织、国际贸易中心、贸发会议、开发署、世界银行和世贸组织六个机构的努力，响应最不发达国家的贸易需求 and 与贸易有关的基础设施需求。香港《部长级宣言》承诺增加资金资源，该方案因而得以扩大。迄今为止，已有 36 个最不发达国家受益于综合框架信托基金，该基金资助诊断研究，也对执行优先行动计划做一点贡献。¹² 需要跟踪这一趋势。

3. 主权财富基金

25. 主权财富基金是政府拥有的专门目的投资基金，正日益被视为依赖初级商品的发展中国家初级商品部门投资资金的一个新的和替代的潜在来源。最近一份研究报告表明，主权财富基金管理的资产 2007 年共计约 30 至 37 亿美元。¹³ 主权财富基金为了长期财富保值的目的，投资于一系列广泛的金融工具(稳定基金除外，稳定基金的目的是针对动荡的初级商品价格稳定经济，因此具有短期视野)。

26. 过去几年，主权财富基金谋求投资于发展中国家的初级商品部门，主要是农业部门。例如，海湾合作理事会数个国家考虑通过其主权财富基金投资于亚洲和非洲的农业部门，以对付飙升的粮食价格，保障长期粮食安全。¹⁴ 而且，近

¹⁰ 经合组织和世贸组织，2007 年，2007 年贸易援助概览：第一次全球评论。

¹¹ 世界贸易组织，《综合框架》概况介绍。

¹² 同上。

¹³ 见：主权财富基金：一个自下而上的起动装置，JPMorgan Research, 2008 年 5 月 22 日。

¹⁴ 例如，卡塔尔主权财富基金 - 卡塔尔投资管理局 - 最近十分积极地投资于印度尼西亚和越南等发展中国家的初级商品部门和基础设施。见：<http://www.scic.vn/>；<http://uk.reuters.com/article/fundsNews>；<http://www.euromoney.com>。

年来初级商品价格暴涨，加上许多依赖初级商品的发展中国家政治稳定性和宏观经济稳定性得到改善，引起了投资者新的兴趣。

27. 主权财富基金投资于依赖初级商品的发展中国家对双方都有好处，理由有两条。第一，除了稳定基金之外，大多数主权财富基金具有长期投资视野和较高的风险容忍度，因此，其投资战略与依赖初级商品的发展中国家的长期资本需求相吻合。第二，依赖初级商品的发展中国家会促使主权财富基金努力使其资产基础多样化，目前资产基础的特点是固定收入(主要为债券)和公共股票比例很高。在发展中国家、特别是依赖初级商品的发展中国家投资可能意味着风险高于在发达经济体投资，但回报也可能高得多。可以通过与国际发展机构的合作促进此类投资。例如，世界银行最近概列了一项计划，创建股本投资平台和基准，以使部分主权财富基金的资产——即使 1%——专门用于非洲股本投资。此类举措应当进一步发展。

三、支持依赖初级商品进口的发展中国家的各种备选办法

28. 本节旨在查明进口初级商品的发展中国家采取的一些主要措施和政策，以对付最近能源和粮食价格暴涨的不利影响，审查国际和区域各级的举措，并就尚未采取的行动提出建议。

A. 国家一级的政策

1. 补贴和安全网

29. 世界银行估计，在全球一级，2008 年，较高的能源和粮食价格对发展中国家而言的代价约为 6800 亿美元。而且，2005 年至 2008 年初粮食价格上涨使得又有大约 1.3 亿人降到贫困线以下。¹⁵ 各国政府受到压力，要采取行动缓解价格上涨对消费者的眼前压力，大多数政府做出了反应，增加在安全网方案和补贴方面的开支，或设法通过减税或出口限制抑制国内价格。世界银行 2008 年 3 月对 80 个发展中国家进行了调查，其中几乎 3/4 的国家增加了用于现有国内安全网和减贫

¹⁵ 见：世界银行，全球经济展望，处于十字路口的初级商品市场，2009 年。

方案的资源。关于上涨的能源价格，36 个国家的反应是增加补贴提高油价，43 个国家削减了燃油税。¹⁶ 但是，许多穷国财政地位薄弱，采取行动的余地有限。

30. 对付上涨的食品价格，有关措施的特点是采取市场补贴以规定价格上限和安全网方案以保护穷人相结合。更具体而言，这些措施中包括减少进口关税，实行价格控制或消费者补贴，禁止或限制出口，采取措施增加官方谷物储备，增加现金转移支付和学校进食方案。

31. 原油和石油产品价格高昂促使人们采用补贴的办法来减轻消费者的负担和抑制通货膨胀，或采用减少补贴的办法。在应付始料未及的石油产品开支和维持补贴方面的困难使一些国家产生了新的债务，导致债务偿还停滞、巨额预算赤字和外汇储备耗尽。

32. 进口初级商品的发展中国家面临的中期挑战是：在保持财政平衡的同时设法对付较高的粮食和燃油价格的影响。这些国家可以得到预算支持的极大帮助。

2. 稳定基金

33. 一些进口国采用出口国所用的稳定基金的原则来稳定炼油厂原油进口或石油产品国内零售价格，以最大限度地减少对消费者的经济影响。该基金的收入来自加油时的征税，(在一个撤消管制的市场中)用于在高价时期补贴炼油厂/供货商/贸易商的开支。

34. 例如，纳米比亚有一个特别账户，称为“衡平账户”(Slate Account)，由国家能源基金管理，用于平衡全国的燃油价格和燃油补贴。该账户根据纳米比亚政府与精炼石油产品供货商之间的一项协议运作，该协议按照一种商定的办法，确定酌情应由国家向精炼石油产品供货商或供货商向国家支付的补偿额，涉及此类供货商由于石油产品采购价格波动而蒙受的损失或获得的利润。“衡平账户”可能经历收款不足和收款过多的情况。在收款不足的情况下，国家必须向石油产品供货商付款，而在收款过多的情况下，供货商向国家付款。国家对燃油价格的

¹⁶ 国际货币基金组织(货币基金组织)，2008 年。“食品和燃油价格 - 最近的事态发展、宏观经济影响和政策响应”，货币基金，华盛顿特区(六月)。

平衡通过征收所谓平衡税的方式进行，就每升受控石油产品(柴油和汽油)向消费者征税。这笔钱每月收取，存于国家能源基金。¹⁷

35. 此种稳定基金的缺陷主要是，负面冲击可能以价格长期高涨的形式出现，迅速耗尽拨付的资金。而且，积累的资金很容易成为那些为更紧迫方案寻求资源的决策者的目标。最后，价格波动如此剧烈，难以建立起足够庞大的基金，在甚至相对较短的时间内稳定价格(例如 1 年)。

B. 国际举措

36. 自 2008 年初以来，国际社会通过协调一致的努力和具体的捐赠者方案对价格危机作出了反应。捐赠者认捐了 180 多亿美元的现金和初级商品，包括沙特阿拉伯 5 亿美元，美国两年内 50 亿美元，和世界银行 12 亿美元低息贷款和赠款。这项支助目前部分由联合国全球粮食危机高级别工作队协调。

1. 联合国全球粮食危机高级别工作队

37. 为了以全面、一致和协调的方式紧急应对全球粮食危机，2008 年 4 月在联合国秘书长领导下，成立了全球粮食危机高级别工作队(高级别工作队)。¹⁸ 2008 年 7 月，该机构提交了报告，题为“全面行动框架”，提出了促进全力应对全球粮食危机的两组行动。第一组行动的重点是通过下列方式满足弱势群体的当前需求：加强提供紧急粮食援助、营养干预措施和安全网；支持推动小农粮食生产；妥善调整贸易和税收政策；和管理宏观经济的影响。第二组行动旨在通过扩大社会保障制度；小农主导的粮食供应数量持续增长；改善国际粮食市场；就生物燃料问题达成国际共识而建设复原力和促进全球长期粮食和营养保障。¹⁹

¹⁷ 纳米比亚矿业和能源部，对贸发会议非洲石油价格波动管理调查的答复，2005 年 2 月。

¹⁸ 全球粮食危机高级别工作队集中了联合国各专门机构、基金和方案，布雷顿森林机构和联合国秘书处各相关组成机构的负责人。

¹⁹ 资料来源：全面行动框架，全球粮食危机高级别工作队，2008 年 7 月。

38. 国际社会，包括布雷顿森林机构和联合国各专门机构，正在直接参与支持发展中国家努力对付增加的食品和能源费用问题。解决食品和能源安全问题也列入了许多非政府组织的议程，补充各国际机构的努力。

2. 正在执行的主要应对方案

粮农组织应对粮价飞涨计划

39. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)2007年12月推出了应对粮价飞涨计划，以应对价格危机。该计划为一些最贫穷国家的小农提供了启动资金，支付为在2009年即将到来的种植季节促进农业生产所需的种子、化肥和其他工具的费用。试验项目初始资金为1,700万美元，最初针对布基那法索、毛里塔尼亚、莫桑比克和塞内加尔的农民，但现已扩大到共计54个国家。

世界银行全球粮食危机应对方案

40. 为了应对全球粮食危机，世界银行采取了数项措施，包括2009年将对全球农业和粮食的支助总额从40亿美元增加到60亿美元，推出风险管理工具，以保护穷国和小自耕农。为了满足眼前需求，世界银行于2008年5月设立了一个新的12亿美元的快速融资办法——全球粮食危机应对方案(GFRP)，包括2亿美元针对世界上最贫穷国家脆弱人口的赠款。这一办法设计来扩大安全网方案；提供种子和化肥；改善小规模农户的灌溉条件；并提供预算支助，以抵消粮食关税削减和其他未预计的开支。截至2008年11月13日，全球粮食危机应对方案已批准并开始在25个国家支付3.64亿美元。另有5.41亿美元专用于10个国家的方案。²⁰

41. 另外，世界银行还设立了一个多捐助者信托基金，最初由沙特阿拉伯提供资金。该信托基金具体针对那些符合下列三个条件的国家：第一，这些国家必须是其经济受石油价格上涨影响最严重的国家；第二，必须采取财政可持续的能源政策；和第三，必须有成本有效的社会安全网方案。

²⁰ 世界银行网站: <http://www.worldbank.org/>。

货币基金组织外生冲击贷款

42. 国际货币基金组织(货币资金组织)提供政策咨询和财政支助,帮助那些由于粮食和石油价格高昂国际收支严重失衡的低收入国家。截至2008年7月7日,现有货币基金组织减贫与增长贷款(PRGF)在十个国家的额外国际收支支助数额达1.8亿美元。此外,货币基金组织正在审查其外生冲击贷款(ESF)模式,以便使面临额外国际收支融资问题的低收入国家更容易获得贷款。²¹作为这一贷款办法的一部分,货币基金组织提供减让性贷款,以帮助低收入国家在面临外生冲击时,弥补资金缺口并维持其宏观经济政策。这类冲击包括在能源和粮食方面面临初级商品价格变动的冲击。这类国家往往在冲击发生时受到严重影响,建立外汇储备以提供保护的能力有限,无法产生足够的收入保护其免受冲击。这些贷款的融资条件为年利率0.5%,偿还期为10年,本金的偿还有五年半的宽缓期,类似于减贫和增长贷款办法。²²有人批评外生冲击贷款增加了受益国的债务负担,由于各种技术要求和缺乏灵活性,获得贷款时间较长。2008年9月批准的修改应会解决后一个问题。²³

43. 还有人呼吁采取基于贷款的国际粮食进口融资办法(FIFF)。这一提议是粮农组织、贸发会议、世界粮食计划署和粮食短缺的发展中国家在世贸组织多哈回合谈判范围内提出的,针对中等收入的粮食进口国,如埃及、约旦、摩洛哥、巴基斯坦和委内瑞拉,其想法是,将为低收入粮食进口国提供纯赠款。

欧盟粮食贷款办法

44. 作为粮食危机的一种应对办法,欧洲联盟(欧盟)2008年7月提议了10亿美元的粮食贷款办法。这一办法旨在迅速做出响应,可能在下一个种植季节就已经初见成效。但是,其能否成功取决于全球、区域和当地一级的协调的行动。欧盟还正在与其他国际组织进行讨论,以使这些资金专门用于受粮食价格高昂影响的最脆弱的国家。

²¹ 全面行动框架,全球粮食危机高级别工作队,2008年7月。

²² <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>。

²³ 更多细节见货币基金组织网站: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/esf.htm>。

3. 粮食援助

45. 粮食援助在进口粮食的低收入发展中国家反饥饿和提高粮食安全程度方面发挥着重要作用。狭义而言，粮食援助可以分为三类：经济粮食援助、项目粮食援助和方案粮食援助。紧急粮食援助在自然或人为灾害的情况下向目标受益群体分发，与此相比，方案粮食援助并不针对具体的受益群体，而是在公开市场上出售。项目粮食援助可以分发，也可以货币化。方案援助长期遭到批评，因为这种援助扰乱了接受国正常的粮食市场，使人们担心，在方案援助之下提供的粮食更多是为了贸易和商业目的，而非为了援助和发展目标。货币化和附带条件的援助是方案粮食援助的两个重要特征，常常被认为无效。经合组织的一项研究报告表明，在大多数情况下，作为危机应对办法或作为对长期发展的支持，人们更倾向于财政援助这一备选办法。而且，直接粮食援助几乎不可避免地比替代商业进口或当地实际采购或三角贸易费用更高。²⁴ 过去 20 年看到这两方面的一些令人鼓舞的趋势。1990 年代大多数粮食援助均在市场上出售，粮食援助初级商品大多源于捐助国，与 1990 年代相比，2007 年，粮食援助的大部分(77%)针对受益人直接提供，很大部分(39%)来自发展中国家。2007 年，紧急粮食援助占援助总量的 62%，方案粮食援助占 14%。²⁵

46. 多年的经验看来证明，粮食援助是由供应方驱动而非需求驱动。粮食援助在丰收和低价时很容易得到，而在粮价高昂、进口粮食的低收入发展中国家最需要援助之时则不那么容易得到。这一悖论严重损害了粮食援助在解决粮食短缺/危机方面的作用。例如，同 2000 年的价格水平相比，2007 年，小麦、玉米和大米价格分别上涨 122%、86%和 62%，而作为粮食援助的这些主要谷物初级商品 2007 年仅有 340 万吨，不到 2000 年的一半。2007 年粮食援助减少在很大程度上还由于谷物价格较高，以及因能源价格较高引起的粮食援助交付费用增加。2007 年粮食援助交付 590 万吨，为 1961 年以来最低。²⁶ 为了确保粮食援助与初级商品价格正

²⁴ 资料来源：粮食援助的发展效力：附带条件是否重要？经合组织，2005 年。

²⁵ 资料来源：2007 年食品援助流量，世界粮食计划署。

²⁶ 同上。

相关，确保有效地响应接受国的需求，应当加强捐助国和低收入粮食进口国之间的对话，并对国际粮食援助体制进行改革。

C. 区域举措

1. 区域一级的粮食安全举措—区域粮食储备

47. 最近的粮食危机给予发展区域粮食储备以新的推动。亚洲有一些成功的案例。1979年，东南亚国家联盟(东盟)建立了一个紧急大米储备(AERR)。但是，由于大米储备量少，程序耗费时日，紧急大米储备未能有效发挥作用，应付紧急情况，如1997年印度尼西亚严重大米短缺的情况。²⁷为改进和加强紧急大米储备，东盟及日本、中国和韩国(东盟+3)最近建立了东亚紧急大米储备(EAERR)办法。作为第一步，正在开展一个试验项目，以明确有关机制，核实各种假设。东亚紧急大米储备有一个广泛的战略，不仅要在东盟+3区域确保粮食安全，而且要缓解反复无常的大米价格波动问题，增加大米贸易。

48. 南亚区域合作联盟正在筹办一个区域粮食库。根据成员国2007年签署的关于南亚区域合作联盟粮食库的协议，粮食库将在粮食短缺和紧急情况期间作为南亚区域合作联盟成员国的一个区域粮食安全储备；为国家粮食安全努力提供区域支持；促进国家间伙伴关系和区域融合，通过集体努力解决区域粮食短缺问题。该粮食库将存放成员国提供的241,580公吨大米和小麦储备。²⁸

49. 亚洲的经验可能激励其他区域建立自己的区域粮食储备，特别是在粮食价格高的情况下。然而，这些办法能否成功取决于许多因素，如有关区域各国坚定的意愿和政治支持，有关区域农业贸易的一体化程度，以及是否存在诸如仓储和运输等适当的区域基础设施。

²⁷ 资料来源：争取一个免于饥饿和贫困的世界，“关于国际粮食存储办法和东南亚紧急大米储备(EAERR)的介绍资料”，日本农林水产省。

²⁸ 阿富汗所占份额将由SAARC粮食库董事会第一次会议决定，因而此处没有包括在内。
资料来源 <http://www.saarc-sec.org/data/agenda/>。

2. 能源安全区域举措

中美洲和加勒比的“加勒比石油计划”

50. 能源价格上涨还激发了石油部门的一系列区域举措。例如，作为加勒比石油计划成员国的 18 个加勒比和中美洲国家正受益于与委内瑞拉的合作，以减让价格从该石油出口国购买石油。2005 年启动的这一计划最近在 2008 年得到更新。在有关安排之下，参与国国家控制的实体可在 90 天内支付从委内瑞拉进口原油费用的 40%，账单的其余部分由贷款支付，期限为 25 年，1%的低利率，还有两年的还款宽缓期。根据该项协定，委内瑞拉将支付运输费用，并在成员国帮助开发分销基础设施和储存场所，帮助建立国家控制的设施，和提供燃油效率高的系统。²⁹ 从 2005 年 6 月至 2007 年 12 月，加勒比石油计划对进口国的信贷达 11.7 亿美元，是对加勒比地区减让性融资的单一最大资金来源。³⁰ 所产生的债务可部分用委内瑞拉所需的货物和服务分期偿还。

51. 这一办法的消极方面是，在该协议之下，成员国的长期债务将会增加。

西非天然气管道

52. 该天然气管道是西非国家经济共同体(西非经济共同体)1980 年代设想的，作为一项关键的区域经济政策，将天然气从尼日利亚输送到贝宁、多哥和加纳，这些天然气否则白白烧掉。2004 年，一个由公共和私营部门组成的财团做出了最后的投资决定，预期 2008 年首次通气。

53. 对贝宁、多哥和加纳而言，潜在的好处是可以节省能源费用，减少温室气体，增加财政收入，获得更清洁和更便宜的燃料，增加能源安全和促进经济发展。据专家估计，这些国家可在 20 年的时期内节省 7 至 25 亿美元的能源费用，因为管道输送的天然气将替代发电用更为昂贵的燃油。³¹ 加纳估计，利用管道天然气运行其发电厂，加纳将每天节省 15,000-20,000 桶原油。³²

²⁹ <http://www.venezuelanalysis.com/analysis/1592>。

³⁰ <http://www.stabroeknews.com/editorial/petrocaribe-rising/>。

³¹ D.A. Barandao, 在第 11 届非洲石油和天然气、贸易和金融会议和展览会上的介绍，2007 年 5 月，肯尼亚。

³² <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/wagp.html>。

非洲生物燃料和可再生能源基金(ABREF)

54. 低收入发展中国家对付高昂和动荡的石油价格的一种替代战略是减少对石油的依赖，转向生物燃料和可再生能源，如风能、太阳能和水电。除了在碳排放方面对环境友好之外，生物燃料的生产可能在经济上对发展中国家有利，因为这样做可以帮助减少其石油进口开支，通过能源多样化提高能源安全程度，并提供机会使农业产出多样化。但是，生产粮食和生物燃料的土地竞争使用涉及粮食安全问题，人们还担心，开垦更多土地对毁林、缺水 and 生物多样性的影响可能抵消生物燃料生产的环境好处。一种可能的解决办法也许是从热带植物中获取生物燃料，如麻疯树，麻疯树可在退化土地上生长，不会与其他用途争地，且具有积极的环境影响，或者是采用改进的技术。

55. 正在采取各种举措，为低收入发展中国家农业和工业生产生物燃料提供资金。例如，西非国家经济共同体投资和开发银行设立了一个基金—非洲生物燃料和可再生能源基金(ABREF)³³，在 15 个西非国家促进生物燃料生产。对西非国家而言，生物燃料被视为一种有吸引力的能源，因为除了作为一种可行的气候友好的能源之外，生物燃料还可以保护其经济免受世界市场原油价格上涨的影响。理论上，可以利用《京都议定书》之下的清洁发展机制来为生物燃料生产提供资金，但是西非国家缺乏所需的专门知识利用该办法。因此需要技术和资金援助。

D. 能源多样化和能源保护

56. 全球努力减少对原油和一般化石燃料的依赖还意味着采取各种支持措施，如帮助发展中国家转向替代能源，包括水能或太阳能和风能等可再生能源。在非洲等区域开展区域合作确保更好地使用天然气能够有助于石油出口和石油进口的非洲国家发展天然气生产、运输和使用基础设施，从而减少对原油的依赖，促进更加能够持续的能源使用的形式。在这些领域的投资和技术援助具有关键的重要性。

³³ 如见 http://www.africacncl.org/Events/downloads/ECOWAS_TALL_ABREF_Washington.pdf。

57. 发展中国家、特别是新兴经济体在世界能源消耗中所占份额日益增加，相对于人均收入而言能源使用较多，因此，如何更有效地利用能源是这些国家的一个政策优先事项。其中许多国家在鼓励采取能源保护措施的同时，正在汲取经合组织国家在降低国民生产总值能源密集度方面的经验。双边捐助者和国际组织在能源部门的技术援助应当包括强有力的高效能源生产和使用方法的部分。能源保护也与使用新技术携手而行，这些新技术有助于碳的捕获和固化。

四、结 论

58. 初级商品市场本来就动荡不定，正如最近的繁荣和萧条周期所表明。为了对付这种动荡性，设计并采取了各种国际、区域和国家支持措施。本说明阐述了其中的一些措施。按照《阿克拉协议》第 208 段，专家会议不妨考虑支持初级商品出口和初级商品进口的发展中国家的措施，并就帮助发展中国家、特别是其中的最不发达国家利用机会开发国际初级商品市场并迎接挑战的可采取行动的方式做出建议。

59. 因此，专家会议不妨考虑下列主要问题和相关的子问题。

1. 在帮助初级商品出口的发展中国家利用改善的初级商品出口机会方面，哪些类型的措施和支持是成功的，在这方面：
 - 在国家、区域和国际一级需要哪些措施，帮助这些国家更多地参与初级商品供应链和实现增值？
 - 贸易壁垒、缺乏竞争和其他市场扭曲对其参与国际初级商品贸易的影响是什么？
 - 财政和技术合作如何在使初级商品生产者融入全球初级商品供应链方面发挥作用？
2. 哪些类型的措施和支持会帮助进口初级商品的发展中国家对付初级商品价格大幅度波动，特别是初级商品价格上涨，在这方面：

- 如何在国家、区域和国际一级处理粮食安全问题，包括所需国际社会的援助水平以及诸如区域粮食储备和国家安全网等区域举措？
- 如何能够通过国际财政支助、区域和国家转移付款以及供资方法处理能源安全问题及缓冲能源价格冲击的措施问题？
- 如何能够通过能源多样化和能源保护措施减少对化石燃料的依赖？

-- -- -- -- --