



第六十八届会议

临时议程* 项目 17(d)

宏观经济政策问题：商品

世界商品趋势和前景

秘书长的报告

摘要

本报告介绍了自 2011 年 7 月公布上次报告(A/66/207)以来商品价格的最新趋势，回顾了为协调价格过度波动对策而采取的主要国际举措。报告提出了区域安排建立实际粮食储备的观点。总体而言，尽管价格波动因商品金融化而加剧，但是造成商品价格高度波动的因素是传统供求因素。主要经济体的低率和宽松货币政策也是造成价格高度波动的原因，因为同传统投资工具相比，黄金等商品已经成为回报率更高的资产。国际社会采取了多项举措来应对农业、能源和金属市场价格过度波动的不利影响。

* A/68/150。

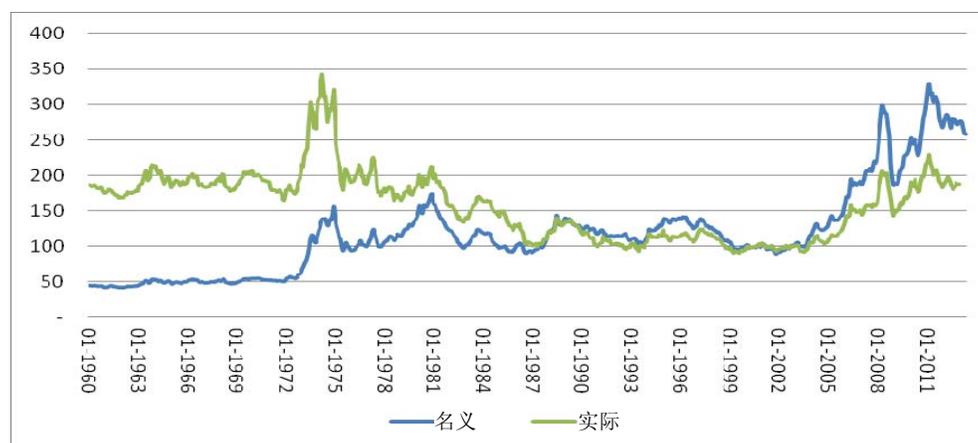


一. 引言

1. 本报告讨论了自 2011 年 7 月公布上次报告 (A/66/207) 以来商品价格波动的主要原因。报告回顾了为协调价格过度波动对策而采取的主要国际举措, 提出了区域安排建立实际粮食储备的观点。
2. 2008 年名义价格达到最高值, 一年之后, 实际上所有商品类别的价格全部暴跌, 结束了 2002 年开始的商品繁荣景象(见图一)。自 2009 年第二季度以来, 价格强力回弹, 主要原因在于多种因素共同发挥作用, 其中包括新兴经济体需求强劲, 主要出口国供应受限, 以及投机贸易。
3. 在粮食市场, 主要生产大国的不利气候条件造成供应缩减, 推高了 2012 年夏季主要谷类作物的价格。尽管中东地缘政治局势紧张, 加上世界经济前景不明, 虽然曾出现短期波动, 但原油价格依然保持相对稳定。一方面, 金属市场自 2012 年第二季度以来呈现低迷之势, 其主要原因在于主要消费国的需求日益减少。另一方面, 2012 年第四季度, 在主要发达经济体的中央银行宣布银根松动以后, 主要贱金属和黄金价格大幅飙升。
4. 2013 年前五个月, 不同商品类别的价格趋势出现差别, 但是价格波动幅度则小于 2012 年第四季度。在贱金属和石油市场, 在 2013 年前两个月价格短暂回升之后下跌。黄金价格暴跌, 原因有多种因素, 尤其是对美国联邦储备系统资产收购计划速度放缓以及黄金交易所交易基金投资者的投机性抛售的担忧。

图一

1960 年 1 月-2013 年 5 月非石油商品价格指数 (2000 年=100)



资料来源: 联合国贸易和发展会议(贸发会议)、贸发会议数据库。

5. 国际社会采取了诸多举措, 以应对粮食价格过度波动对弱势群体造成的不利影响。这些举措包括农产品市场信息系统、全球粮食安全危机高级别工作队、全

球农业及粮食安全计划，以及粮食安全问题新构想——零饥饿挑战。在能源市场所做的努力旨在改进联合石油数据倡议，以及制定一个类似的天然气倡议——联合天然气数据倡议。2008 年粮食危机对食品安全的威胁也唤起了各界对建立区域粮食储备的兴趣。包括联合国贸易和发展会议(贸发会议)在内的国际社会和其他利益攸关方可积极推动在粮食储备上达成一致意见，以确保今后在粮食市场遭受严重打击时，弱势群体能够获得充足的粮食。

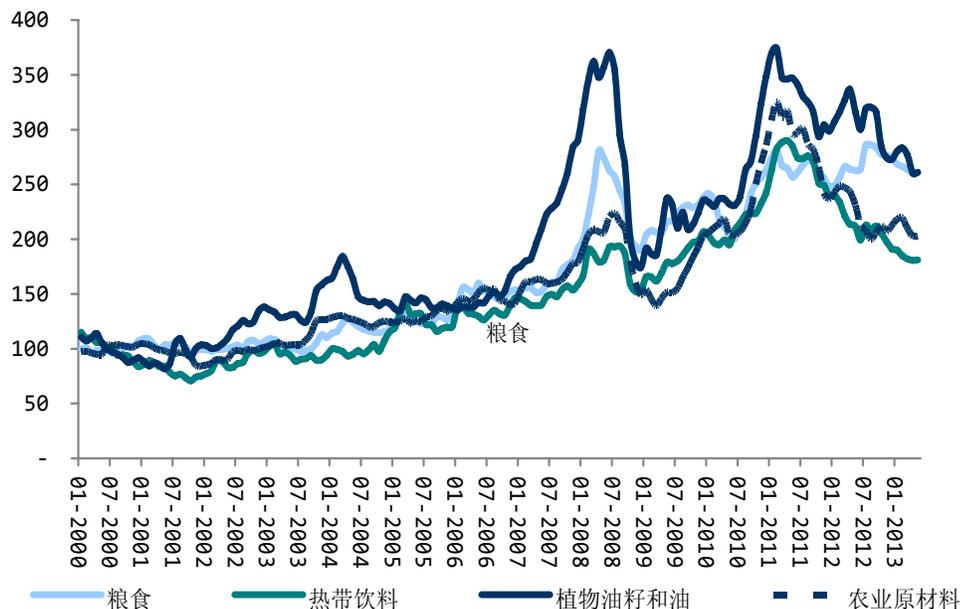
二. 主要商品类别的市场发展情况

A. 农业和粮食作物

6. 尽管出现短期价格波动，但贸发会议所有粮食类商品价格指数自 2011 年初以来一直保持历史高位。到 2011 年 2 月，价格指数飙升至历史峰值 292 点，然后呈下降趋势。2012 年 7 月，受主要谷物价格走高的推动，价格指数激增至 283 点，仅比 2008 年历史峰值低 9 个点。2013 年 4 月，价格指数持续降至 253 点，比 10 年平均值 195 点高出 30%。¹ 各种商品类别呈现不同的价格走势(见图二)。

图二

2000 年 1 月- 2013 年 5 月特定粮食和农业商品类别价格指数(2000 年=100)



资料来源：贸发会议，贸发会议数据库。

¹ 10 年平均值指的是 2003 年 5 月至 2013 年 4 月的平均价格。

7. 2011年，贸发会议食品价格指数在平均值265点上下波动。²与2011年2月相比，到2011年12月，价格指数降至15个月的最低值248点。受玉米、小麦和大豆粉价格走高推动，2012年7月和8月价格指数飙升至最高点286点。由于市场基本因素缓和，之后稳步下降到2013年4月的260点。

8. 2012年第三季度期间，玉米和小麦市场紧张，主要原因是供应中断和储存量低(见图三)。美利坚合众国的严重干旱降低了玉米产量预期，将该国玉米价格推高至2012年7月的历史最高价格334美元/吨，而前一个月价格为270美元/吨。不利气候条件还影响到俄罗斯联邦、乌克兰和哈萨克斯坦的小麦生产前景。到2012/2013年季末，全球玉米库存达到六年来的最低值，全球小麦库存达到四年来的最低值。³主要谷物价格达到峰值，引发人们对粮食净进口国粮食短缺的担忧，再次引发对于用粮食作饲料生产生物燃料的辩论。2013年前五个月，由于预计全球，尤其是主要生产国的玉米和小麦供应将会恢复，玉米和小麦价格从2012年的高位回落。预计黑海区域和欧洲小麦产量将会反弹；美国小麦产量也会反弹。

9. 尽管曾出现短期价格波动，但国际大米价格自2012年以来保持相对稳定。2013年前五个月，基准泰国大米价格平均为564美元/吨，比2012年同期降低了1.6%。供需大体平衡加上储量充裕，使大米价格坚挺。到目前为止，泰国的大米价格认捐计划(支持农户的大米补贴计划)对全球大米计划的影响已经消退。今后，该计划对于世界市场大米供应量和价格的影响在很大程度上将取决于可能发放大量公共大米库存的速度。

10. 2012年第一季度，糖价保持稳定，平均为24美分/磅。但是，预期生产过剩、美元升值，以及投机性资金从糖期货市场撤资，导致价格在接下来的三个月下降。到2012年6月，月平均糖价降至20美分/磅。尽管7月价格暂时上升，但是由于2012/2013年种植季全球基本因素前景看跌，价格在接下来的10个月面临下滑压力。在最新修订的2012/2013年“世界糖业收支平衡”中，国际糖业组织预计全球生产过剩产值将达到998.2万吨的历史最高值。⁴自2012年10月中旬以来，对冲基金持有净空头头寸加深了市场看跌的情绪，断定糖价走低。到2013年5月，糖价跌至17.63美分/磅，为2010年8月以来的最低水平。

11. 2011年2月，贸发会议植物油籽和油价格指数达到历史峰值(374点)，之后在2011年10月跌至294点。在棕榈油和大豆的带动下，价格指数在2012年前四个月恢复上升，在2012年4月达到337点。2012年夏季价格指数上升，这在很大程度上是由于大豆价格在6月至8月期间猛涨了21%。自2012年9月以来，

² 贸发会议涵盖小麦、玉米、稻米、糖、牛肉、香蕉、胡椒、大豆粉和鱼粉。

³ 国际谷物理事会，《谷物市场报告》，第424期，2012年7月26日。

⁴ 国际糖业组织，《市场报告和新闻摘要》(2013年5月)。

价格指数呈下滑趋势，尽管在 2013 年前两个月曾短期上扬。到 2013 年 4 月，价格指数跌至 260 点，达到 2010 年 8 月以来的最低水平。

12. 2012 年第三季度大豆市场紧张，原因是美国因不利气候条件导致供应减少、亚洲需求强劲，以及库存过低感到担忧。2012 年 8 月，基准美国大豆价格达到历史峰值 684 美元/吨，比 2011 年 8 月上涨了 23%。自 2012 年第四季度以来，市场逐渐趋于缓和。2013 年 4 月和 5 月的平均价格为 496 美元，而 2013 年第一季度的价格为 592 美元，2012 年第四季度的价格为 604 美元。南美洲主要出口大国大豆作物有望丰收，加上中国和欧洲联盟需求增长势头减弱，以及主要粮食价格降低，加重了价格下行趋势。

13. 过去两年间热带饮料市场低迷，主要原因是咖啡和可可价格大幅下跌。2011 年 5 月至 2013 年 5 月，咖啡和可可的价格分别降低了 39% 和 24%。2011 年 4 月，贸发会议热带饮料价格指数达到 290 点，成为自 1977 年 4 月创下历史最高纪录 385 点以来的第二高位，之后价格指数走低，仅在 2012 年第三季度出现短期上扬。⁵ 到 2013 年 4 月和 5 月，价格指数跌至 181 点，是 2009 年 8 月以来的最低水平。

14. 2011 年 4 月，咖啡综合指标价格达到历史峰值 213 美分/磅，之后稳步下降。到 2012 年 12 月，价格降到了 128 美分。咖啡综合指标价格持续下降，在很大程度上反映了阿拉比卡咖啡的价格走势。世界最大的阿拉比卡种植国巴西的预期产量增加，加上传统咖啡消费国的需求疲软，压低了阿拉比卡咖啡的价格。而由于速溶咖啡消费占主导的新兴市场需求强劲，罗布斯塔的价格则相对坚挺和稳定。⁶ 2013 年前五个月，咖啡综合指标价格波动幅度较少，比 2012 年 12 月的低位略有反弹。但是，价格仍然比 2012 年同期平均值低 19%。

15. 经历了不景气的 2011 年之后，可可豆价格在 2012 年保持相对稳定(见图三)。尤其是在 2012 年前七个月，价格在 103 至 107 美分/磅的价格范围内小幅波动。西非预期产量减少，欧洲和北美洲可可碾磨大量减少，而新兴市场需求增长强劲，两方面因素相互抵消产生了这种局面。8 月和 9 月价格短期回升，原因是科特迪瓦的周围供应不确定，该国于 2012 年初对其可可营销制度进行了改革。自 2012 年 10 月以来，价格停止回升，部分原因是可可加工业需求预期减少。到 2013 年 3 月，可可价格降至 98 美分，达到 2008 年 12 月以来的最低水平。

16. 贸发会议农业原材料价格指数趋于下滑，此前曾于 2011 年 2 月达到历史峰值 325 点(见图二)。⁷ 到 2012 年 8 月，价格指数降至 200 点，为 33 个月以来的

⁵ 贸发会议热带饮料价格指数包括咖啡、可可豆和茶叶。

⁶ 《咖啡市场月报》，国际咖啡组织(2013 年 3 月)。国际咖啡组织表示，新兴市场的咖啡消费量从 2011 年到 2012 年增加了 10%，而传统市场的消费量减少了约 1%。

⁷ 贸发会议农业原材料价格指数包括棉花、烟草、热带原木、橡胶、羊毛、黄麻、剑麻、生皮和亚麻籽油。

最低值。在接下来的几个月，主要由于橡胶、热带原木和棉花价格上涨，价格指数回升到 220 点。但是，由于在很大程度上橡胶价格暴跌，造成价格指数在 2013 年 4 月和 5 月回落到 203 点，接近 2012 年 8 月的低位。

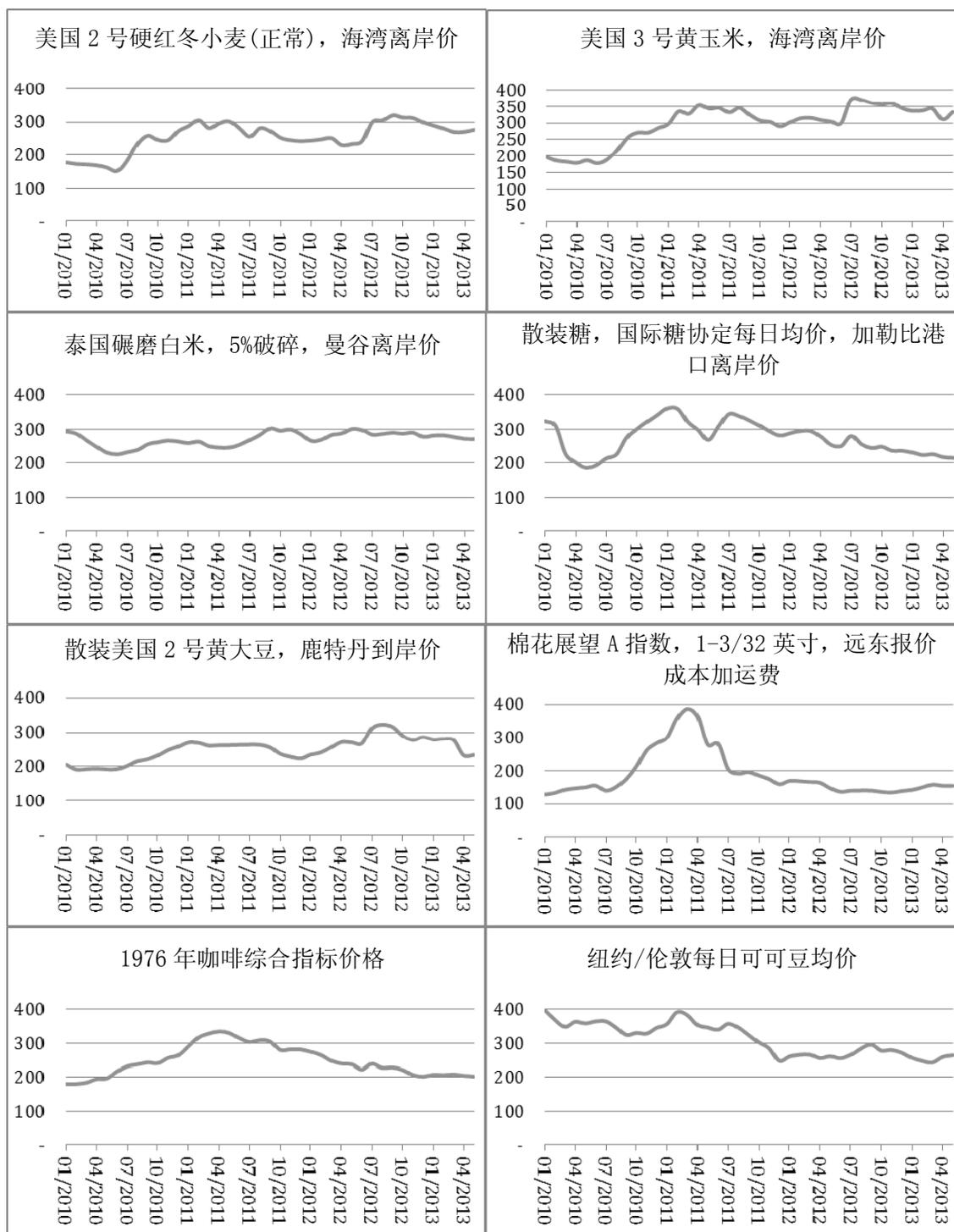
17. 2011 年棉花市场大幅波动(见图三)。2011 年 12 月，棉花展望A指数暴跌至 95 美分/磅，比 2011 年 3 月的最高水平低 59%。尽管 2012 年初出现短期回升，但是 2012 年第二季度价格再次下跌，主要原因在于供应过剩，预计全球库存激增，以及再次出现的对欧元区经济的担忧。2012/2013 年季波动幅度较小，部分原因在于中国国家棉花储备量巨大。⁸ 2012 年下半年期间，价格保持稳定，平均为 83 美分/磅，大大高于长期平均值 72 美分。⁹ 2013 年 3 月，月平均价格增至 94 美分，是 2012/2013 年迄今的最高价格。这可能反映了对中国以外地区供需平衡紧缩的担忧。

⁸ 据估计，截至 2013 年 6 月底，中国国家棉花储备接近 900 万吨，占 2012/2013 年全球结算库存总量的 50%左右。预计到 2013/2014 年底，中国拥有全球库存的近 60%。(见国际棉花咨询委员会新闻公告，2013 年 7 月 1 日)。

⁹ 长期平均价格指的是 1974 年 1 月至 2013 年 5 月的棉花平均价格。

图三

2010年1月—2013年5月主要农产品价格指数(2000年=100)



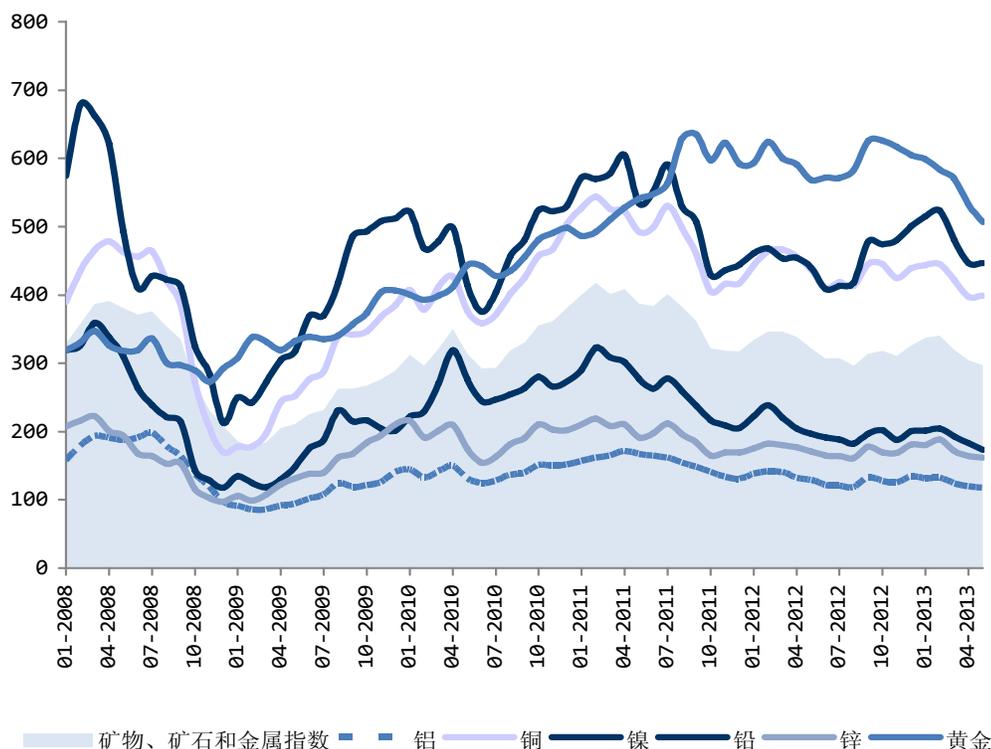
资料来源：贸发会议，贸发会议数据库

B. 矿物、矿石和金属

18. 贸发会议矿物、矿石和金属价格指数在 2011 年 2 月达到历史峰值 418 点，此后在 2011 年下半年呈显著下滑趋势，到 2011 年 12 月跌到 317 点。¹⁰ 2012 年前两个月，价格指数先回升，随后在接下来的几个月下降，其主要原因是全球经济前景黯淡。2012 年 8 月，价格指数达到两年来的最低水平 296 点。此后，由于主要发达经济体采取了经济刺激计划，2012 年 10 月价格指数上升至 318 点。2013 年前五个月的价格走势与 2012 年类似。2013 年前两个月价格上扬趋势迅速扭转，同样地，2013 年第二季度主要贱金属和铁的价格也在下降。2013 年 5 月，价格指数降至 297 点，接近 2012 年 8 月的最低水平(见图四)。

图四

2008 年 1 月至 2013 年 5 月特定金属的价格指数(2000 年=100)



资料来源：贸发会议，贸发会议数据库

19. 中国对铜的需求强劲增长(部分用于储备)，金融市场流动资金充足，受上述因素推动，铜价在 2011 年底和 2012 年第一季度居高不下。到 2012 年 3 月，月

¹⁰ 贸发会议矿物、矿石和金属价格指数包括铜、铝、铁矿石、镍、铅、锌、锡、磷酸盐岩、锰矿砂和钨矿石。黄金不包括在价格指数内。

平均价格升至 8 457 美元/吨，比 2011 年 10 月的低位高 15%。但是，由于中国工业活动增长缓慢，以及欧元区局势不断恶化，价格走势在 2012 年第二季度发生逆转。7 月和 8 月价格相对稳定，之后由于市场参与者对美国、欧元区和日本的银根松动作出回应，2012 年 9 月价格飙升(+7.7%)。2012 年底和 2013 年初，铜市场对于美国和中国的经济复苏前景持乐观态度。2013 年 2 月价格升至 8 070 美元，之后在 2013 年 4 月降至 7 203 美元，达到自 2010 年 8 月以来的最低水平。主要铜消费国的增长前景低于预期，供应过剩，以及储量增加促使价格回调。国际铜研究组织表示，精铜产量在连续三年都供小于求后有望在 2013 年超过需求。

20. 铝、镍、铅、锌呈现出与铜相似的价格走势。近期中国经济下滑、美国经济复苏缓慢，以及欧元区经济前景不明，都给金属价格造成压力。另外，最近几年供应过剩给价格造成了下行压力。2011-2013 年 1 至 5 月，铝、镍和锌的平均价格持续降低，铝和镍的降幅尤为显著，2013 年前五个月的平均价格降至五年平均价格以下。¹¹ 镍是用于生产不锈钢的一种重要原材料，其价格在 2013 年 5 月创四年以来的新低。长期供大于求、储量过高以及需求减少，促使铝的价格于 2013 年 5 月降至 1 830 美元/吨，为 2009 年 8 月以来的最低水平。

21. 2011 年，炼钢所用的原材料铁矿石的价格创历史新高且上下波动。国际货币基金组织(基金组织)铁矿石价格平均指数为 597 点，2011 年 2 月达到新高 666 点。但是，在 2011 年底，价格指数比 2011 年 2 月的高位降低了 28%。2012 年前四个月价格保持相对稳定，并在接下来的五个月中稳步下降。价格下降的主要原因是库存过高，中国建筑业与制造业对钢铁的需求减少，以及供应充足。自 2012 年 10 月以来，价格迅速回升，2013 年 2 月达到 155 美元/干吨，比 2012 年 9 月的低位高 57%。中国钢铁制造商补充存货、恶劣气候条件导致铁矿石生产与装运中断，加上印度的出口禁令，导致价格飙升。但是，对中国经济增长放缓的担忧，钢铁需求减少，以及预计铁矿石供应增加，促使价格降至 2013 年 5 月的 124 美元，比 2013 年 2 月的价格低 20%。

22. 自 2011 年以来，黄金价格大幅波动。经历了八个月的居高不下之后，2011 年 9 月，黄金月平均价格飙升至历史最高水平 1 772 美元/金衡盎司。2012 年第二季度，平均价格从 2 月的 1 743 美元降至 1 611 美元，主要原因在于珠宝业和投资对黄金的需求减少，这两项共占全球黄金需求的 70% 以上。由于主要发达经济体的扩张性货币政策再次引发对于通货膨胀的担忧，黄金价格在 2012 年 10 月迅速回升达到 13 个月以来的最高水平。但是，自 2012 年 11 月以来，黄金市场连续七个月直线下滑。2013 年 5 月，价格降至 1 414 美元，比 2012 年 10 月的价格低 19%，尽管如此仍然高于五年平均水平(1 315 美元)。¹² 价格直线下滑是由多种因素造成的，例如，预期美国量化宽松政策速度放缓，据预测受危机重创的欧元区国家将被迫出售黄金储备，通货膨胀的预期降低(尤其是在美国和欧洲)，发

¹¹ 五年平均价格指的是 2008 年 6 月至 2013 年 5 月的平均价格。

¹² 五年平均价格指的是 2008 年 6 月至 2013 年 5 月的黄金平均价格。

达国家股市上涨，以及清算黄金交易所交易基金。世界黄金理事会表示，由于黄金交易所交易基金净流出数量巨大，超过了黄金珠宝、金条和金币消费需求的强劲增长，因此 2013 年第一季度黄金需求同比减少了 13%。¹³

C. 能源

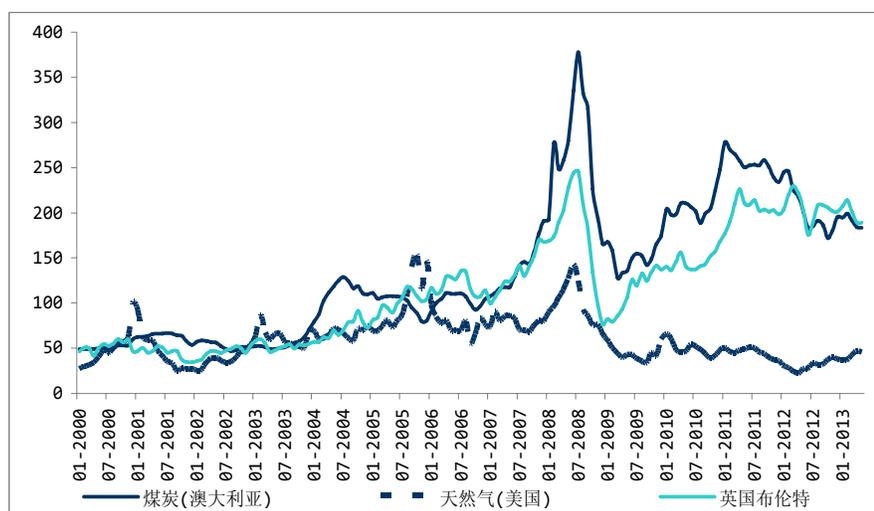
原油

23. 尽管中东和其他地区地缘政治局势紧张，但 2012 年世界石油产量仍实现了显著增长。石油供应总量增加了 2.8%，这在很大程度上是由于石油输出国组织(欧佩克)的产量大幅增加。在非欧佩克国家，最重要的供应增长来自美国，美国页岩技术的进步促使轻致密油的产量不断增加。2012 年，美国石油供应增加了 9.2 百万桶/天，比 2011 年增加了 12.8%，2013 年有望增加 9.2%。2013 年第一季度，世界石油产量预计达 90.8 百万桶/天，比 2012 年第四季度低 0.7%。

24. 自 2011 年以来，石油价格居高不下。全球被广泛引用的基准布伦特原油现货价格在 2012 年平均达到 112 美元/桶，接近 2011 年 111 美元的均价。2012 年 3 月，布伦特原油价格飙升至 125 美元，仅比 2008 年 7 月以来的历史峰值低 7%。2013 年前五个月，价格平均达到 109 美元(见图五)。

图五

2000 年 1 月-2013 年 5 月原油、天然气和煤炭价格指数(2005 年=100)



资料来源：国际货币基金组织，《国际金融统计》。

25. 石油价格在 2011 年下半年保持相对稳定，在 2012 年前八个月期间波动幅度加大。中东地缘政治紧张局势升级，对石油衍生品市场的投机活动增加，加上供应方的其他限制(即北海油田因技术原因中断供应)，导致 2012 年第一季度石油价

¹³ 世界黄金理事会，黄金需求走势：2013 年第一季度(2013 年 5 月)。

格暴涨。尤其是，欧洲联盟和美国对伊朗原油出口施加禁令，伊朗伊斯兰共和国为此威胁关闭霍尔木兹海峡，这引发了对供应中断的担忧。

26. 但是，2012年第二季度，原油价格的上行趋势倒转。2012年6月，布伦特原油价格急剧下跌，达到18个月的最低水平，比2012年3月的高位低23%。对于石油消费的担忧、欧佩克供应增加，以及经济合作与发展组织(经合组织)原油库存增加，导致石油价格飙升。来自欧洲、美国和中国的经济数据不尽如人意，使价格下降。尽管最初有人担心供应紧缩，但是与2011年相比，全球石油供应增加，这在很大程度上是由于欧佩克产量大幅增加。利比亚、沙特阿拉伯和伊拉克的产量增加，大大抵消了伊朗原油供应减少的影响。

27. 到2012年6月底，中东紧张局势再现，再次引发对供应中断的担忧。2012年7月和8月，由于欧佩克炼油厂需求急剧增加，原油库存骤减。另外，金融投资者增加了在原油期货市场的净多头仓位，笃定原油价格上涨。因此，布伦特原油价格在2012年7月和8月强劲反弹，之后几个月趋于稳定。

28. 2013年前两个月，金融市场出现好转，石油价格再次反弹。美国避开财政悬崖，主要石油消费国的经济数据良好，恢复了对全球经济增长和石油需求的信心。市场情绪乐观，加上地缘政治危机加剧(例如，2013年1月，恐怖分子袭击了阿尔及利亚的一处天然气设备)，也增加了原油期货市场的投机性购买行为。2013年2月，布伦特原油价格升到116美元/桶。但是，之后的几个月，价格上行趋势扭转，2013年4月和5月，布伦特原油价格降至103美元/桶。下列各种不利因素压低了石油价格：中国和美国的经济数据低于预期、欧元区经济危机持续、炼油厂维护造成季节性石油需求减少、原油产量增加和美元走高。

天然气

29. 由于定价机制各不相同，天然气价格在不同区域存在很大差异。亚洲的天然气价格最高，因为其价格主要是由与石油价格挂钩的长期合同决定的。在美国，天然气价格由市场基本因素决定。页岩天然气革命增加了美国市场的天然气供应，对天然气价格造成下行影响。在欧洲，一直以来长期履行的照付不议合同保证了天然气的最低购买量与石油价格挂钩，近年来这类合同受到质疑，因为越来越多的欧洲买家选择以供求关系为基础的天然气定价。国际能源机构表示，2012年年中，美国基准亨利中心天然气价格与日本进口价之间的差额达到了平均价格差额的最高值16美元/百万英热单位。¹⁴

30. 2012年美国天然气市场的特点是价格偏低，尤其是在前三个季度(见图五)。这一年的平均价格为2.75美元/百万英热单位，比2011年的价格低31%，比五年平均价格(2008-2012年)低43%。2012年4月，价格进一步降到1.95美元，达到

¹⁴ 经合组织/国际能源机构，《2013年中期天然气市场报告：市场走势和2018年预测》(巴黎，2013年)。

大约 13 年前的水平。天然气价格骤降，在很大程度上是由于页岩天然气生产、暖冬以及储量创历史新高。美国能源情报署的数据显示，在 3 月 30 日终了的一周，储量达到 2 479 十亿立方英尺，比同期五年平均储量超出 60% 以上。¹⁵ 2013 年前五个月，随着市场基本因素的改善，价格恢复到 3.73 美元，而 2012 年同期为 2.35 美元。2013 年 3 月，天然气价格飙升至 3.80 美元，比 2 月份高出 14%。天气寒冷导致需求增加，供需平衡紧张，以及库存减少，都有助于提高天然气价格。美国能源情报署表示，在 3 月的最后一周，每年这个时候天然气储量降到了五年平均值以下。

31. 美国天然气价格低产生的最重要的影响之一是用天然气代替煤炭发电。2012 年 4 月，在发电中使用的天然气和煤炭比例首次持平。随着 2013 年天然气价格走高，天然气在整个发电中的份额降到了 2012 年 4 月的峰值以下。尽管煤炭份额有所回升，但美国能源情报署预计，2013 和 2014 年，燃煤电厂在发电厂总量中平均将占 40.1%，远远低于 2001 至 2008 年 48-51% 的一般煤炭份额。¹⁶

煤炭

32. 2011 年，发电的主要燃料热能煤的价格走高。2011 年 1 月，亚洲市场基准澳大利亚纽卡斯尔热能煤的现货价格激增至 142 美元/吨，成为 2008 年金融危机爆发以来最高的月平均价格。然而 2012 年大部分时间，热能煤市场低迷，平均价格为 103 美元，比 2011 年平均价格低 21%。自 2012 年 3 月以来，煤炭价格稳步下降，6 月达到 93 美元/吨。尽管在 2012 年第三季度价格稍有回升，但是在 2012 年 10 月跌落到 88 美元，创 35 个月以来的新低。

33. 热能煤价格回落的主要原因是供应充足，进口需求小。作为世界最大的热能煤进口国，中国 2012 年经济增长速度放缓导致燃煤发电大幅下滑，从而减少了对热能煤的需求。在美国，使用更加清洁、成本更低的天然气有效减少了国内对热能煤的需求。因此，2012 年上半年，来自美国的热能煤出口增加了 53%，其中出口到亚洲的热能煤比 2011 年同期增加了 29%。¹⁷ 这对供应充足的亚洲市场上的煤炭价格造成了下行压力。

34. 自 2012 年 11 月以来，2013 年 2 月煤炭价格回升到 102 美元，部分原因在于季节性需求增加，以及澳大利亚洪水造成的供应中断。但是，自 2013 年 3 月以来价格再次出现下降趋势，主要原因是需求减少和供应增加。

¹⁵ http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=5910#tabs_NatGasPrices-1

¹⁶ 能源情报署，《短期能源展望》（2013 年 7 月）。

¹⁷ 能源情报署，《煤炭季报》（2012 年 4 月至 6 月）。

三. 商品价格和市场波动：协调一致的对策

A. 商品价格过度波动的原因

35. 商品市场的“日常”价格波动是市场正常运转的特征。当价格变动在相当长一段时间内超过“正常”阈值时，就出现了过度波动。例如，1980 至 2012 年(2008 年除外)，小麦、玉米、大米和大豆的标准差为：小麦 15.5，玉米 11.4，大米 21.8，大豆 24.5。仅在 2008 年，价格标准差为小麦 67.5，玉米 37.0，大米 185.8，大豆 89.9。¹⁸ 这个例子说明了尤其在粮食进口发展中国家，价格过度波动伤害消费者和生产者双方。正如上一部分中的图表所示，过去五年，价格过度波动与价格相对过高同时发生。

36. 多种因素解释了商品市场和价格波动过高的原因，其中包括需求方和供应方决定因素和宏观经济政策变量。商品市场价格上涨和波动的幅度及其原因已经在别的地方，包括在 2011 年提交的上一份报告《世界商品趋势和前景》(A/66/207) 中进行过详细讨论。

37. 在需求方面，全球人口增加，新兴经济体不断壮大的中层阶级饮食结构发生变化，这些因素不但对粮食产品价格造成上行压力，而且由于粮食市场必须适应这些新的趋势，还造成粮食市场不稳定。正如 2011 年《世界商品趋势和前景》报告详细讨论的那样，由于基金经理的决定仅受短期利益驱使，不具有可预测性，因此商品部门的过度投机性活动还继续介入价格波动。¹⁹ 据估计，商品指数投机性投资从 2003 年的 150 亿美元增加到 2013 年 4 月的 4 510 亿美元。

38. 部分国家已经采取措施解决这个棘手的问题。例如，2011 年，《托德弗兰克华尔街改革和消费者保护法案》要求美国商品期货交易委员会限制投机者在商品衍生工具市场的头寸规模。欧洲联盟也在改革其期货市场，执行投机性头寸和报告要求，以提高市场透明度。

39. 在供应方面，天气模式变化等传统因素与粮食价格大幅波动有关。例如，2012 年，美国发生了自 1930 年代以来最严重的旱灾，导致玉米和大豆价格在 2012 年下半年达到历史最高水平。过去 20 年对农业和采掘行业投资不足，由此造成的供应限制成为自 2002 年以来商品价格暴涨的主要原因。此外，最近将粮食转化为生物燃料的做法，以及过去几年许多国家采用的出口限制等贸易政策措施，加剧了不稳定局面。

40. 在能源部门，石油价格高且上下波动，部分原因在于地缘政治因素，例如对政局不稳的担忧(例如，北非和中东的高度紧张局势，尤其是威胁封锁霍尔木兹海峡的举动，该地石油贸易总量约占全世界的 20%)，政局不稳可能会中断主要石

¹⁸ 根据贸发会议统计数据库计算。

¹⁹ 农业和贸易政策研究所，“农业商品过度投机：2008-2011 年选集”。

油出口国的生产和装运。欧佩克威胁减产，也促使石油价格波动。另外，能源(石油、天然气和农用化学品)与农产品市场(玉米、小麦和大豆)之间的联系越来越紧密，在所形成的系统内，对一个产品的冲击会影响其他产品，造成更多不稳定。

41. 主要经济体的宏观经济政策在刺激商品价格过度波动方面也发挥着重要作用。例如，美元贬值促使货币投资者转向短期交易所交易基金和债券，造成商品价格波动。价格不稳定也是低利率和主要中央银行过去五年采取的宽松货币政策的结果。今后货币政策的不确定性造成价格波动问题长期持续。此外，许多生产国采取的出口限制等扭曲贸易的政策加剧了囤积居奇和恐慌抢购行为，加剧了货物市场的波动。

B. 通过协调一致的国际努力应对商品价格过度波动

42. 商品价格高且过度波动是发展努力的主要威胁，尤其是在低收入和粮食净进口国中，在这些国家，70%的家庭支出用于购买粮食。²⁰ 国际社会呼吁国际商品组织和相关国际组织，在共同寻求商品价格过度波动问题的解决方案时加强协调。²¹ 下文简要审议的若干举措是在国际一级制定而成的。

43. 农产品市场信息系统是2008年粮食危机后在20国集团的倡议下建立的，目的是改善市场信息，提高透明度。2010年11月在首尔举行的峰会上，20国集团通过了《首尔峰会文件》，其中除其他外邀请相关国际组织编写关于粮食和农产品市场价格过度波动对策的建议。²² 为此，联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、基金组织、经合组织、贸发会议、世界粮食计划署(粮食计划署)、世界银行、世界贸易组织(世贸组织)、国际粮食政策研究所和联合国全球粮食安全危机高级别工作队编写了一份报告，并于2011年6月在巴黎提交给20国集团农业部长。报告提出的一项建议是建立农产品市场信息系统，该系统将使所有相关的国际机构共同努力，以期提高农产品和粮食数据的可信度和及时性，同时确保在粮食危机期间增强政策协调。这项建议获得20国集团核可，农产品市场信息系统于2011年9月15日在罗马启动。

44. 农产品市场信息系统正快速成为全球粮食市场公共数据的主要来源。通过其设在参与国的协调中心，农产品市场信息系统收集四种主要粮食产品的数据：小麦、玉米、大米和大豆。通过农产品市场信息系统月度监测，分析、合并和公布

²⁰ 在选定国家家庭粮食支出占总支出的百分比分别为：印度 58.7%、印度尼西亚 60.6%、肯尼亚 74.8%、巴布亚新几内亚 54.7%和卢旺达 81.6%。数据来源：LC Smith, A. Subandoro, 《以家庭支出调查衡量粮食安全》(哥伦比亚特区华盛顿，国际粮食政策研究所，2007年)，表7和表8，第76和77页。

²¹ 例如，2012年11月，20国集团首尔峰会核可了《发展问题多年行动计划》，以解决粮食价格波动等紧急问题。

²² 粮农组织和经合组织，“粮食和农产品市场价格波动”，包括粮农组织、农发基金、经合组织、贸发会议、粮食计划署、世界银行、世贸组织、国际粮食政策研究所和联合国高级别工作队共同编写的政策报告(2011年6月2日)。

生产、供应、使用情况、贸易、结算库存、价格和预测数据，从而向广大公众公布。预计，这种做法将限制对四种作物的投机和恐慌抢购，并帮助稳定价格。尽管并没有确凿证据，但是对市场数据的访问有可能使 2012 年避免了再次发生粮食危机，因为商品市场参与者注意到市场基本因素比 2008 年有所改善。

45. 为应对 2008 年粮食危机，联合国秘书长还于 2008 年 4 月建立了全球粮食安全危机高级别工作队。该工作队汇集了包括联合国专门机构、基金会和方案在内的 23 个机构，以及联合国秘书处、世界银行、基金组织、经合组织和世贸组织的部分机构。其主要目的是编写一项综合全面、协调一致的行动计划，应对实现人人享有粮食安全的挑战。2010 年 9 月，该计划以更新的综合行动框架的形式问世。计划概述了旨在回应粮食匮乏国家迫切需求的政策和行动，例如提供粮食援助和社会安全网。该框架还提供一系列政策，用以解决有必要投资发展中国家农业等长期的结构性问题，以避免今后发生粮食危机。另外，针对最易受粮食危机不利影响侵害的群体的特殊需求，该框架提出了许多与之相关的行动。²³

46. 高级别工作队促使国际社会采取行动，寻找应对粮食不安全难题的解决方案。扩大资源规模以及增强利益攸关方之间的协调已经成了高级别工作队的两大首要目标。最近对其工作的评价²⁴ 满意地注意到，在过去五年中，工作队能够适应粮食不安全挑战不断变化的性质。工作队能够从一开始片面侧重于粮食价格，变为更广泛地了解粮食和营养安全的复杂性。总体而言，高级别工作队获得了成功，这可归因于有效协调大量利益攸关方，同时工作卓有成效。如果工作队未曾建立并成功开展工作，那么实现粮食和营养安全的方法将仍然分散无序，其对策的有效性也会大幅降低。

47. 全球农业及粮食安全计划是一项多边机制，旨在协助落实 20 国集团于 2009 年 9 月在匹兹堡做出的承诺，以及促进实现千年发展目标 1，即到 2015 年将饥饿与贫穷人口减半。该计划的主要目标是解决国家和区域农业和粮食安全战略投资计划供资不足的问题，各国已经与捐助方和其他利益攸关方在国家一级制定了这些计划。全球农业及粮食安全计划拥有公共部门和私营部门筹资窗口，公共部门筹资窗口专门用于协助国家或区域战略方案，这些方案是非洲农业发展综合方案等国家或区域全部门协商和规划做法产生的结果。私营部门窗口旨在提供长期和短期贷款、信贷担保和证券，以支持私营部门活动促进改善农业发展和粮食安全。截至 2013 年 5 月底，捐助方捐款近 9.598 亿美元，占向两个窗口认捐总额 13 亿美元的大约 70%。²⁵

48. 零饥饿挑战是 2012 年提出的有关粮食安全的新愿景。以“饥饿可在我们有生之年消除”原则为中心。这是以在全世界消除饥饿为共同目标的联合国与非联

²³ 见 <http://www.un.org/en/issues/food/taskforce/background.shtml>。

²⁴ 见 http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/HLTF_Final%20Report_Volume%20I.pdf。

²⁵ 更多详情，见 <http://www.gafspfund.org/content/about-gafsp>。

联合国机构之间的协调努力。零饥饿挑战具有五个目标，指导为实现其整体目标所做的努力。这些目标是：一年四季 100% 获得足够的食物；两岁以下发育不良的儿童人数为零；所有粮食系统都是可持续的；小农的生产力和收入增加 100%；以及食物零损失或零浪费。²⁶

49. 为了减少石油和天然气行业的价格波动，国际社会的主要目标是使市场变得更加透明、可预测和稳定，这一目标主要通过 20 国集团的各项举措实现。各项努力围绕如何改进联合石油数据倡议开展，该倡议是为了增加石油市场信息的可得性于 2000 年提出的，认为提高透明度将促进市场稳定。最近，20 国集团能源稳定工作组一直在积极讨论对该倡议可能进行的改进。经查明，可能改进的一个领域是确保关于实体和金融市场相关数据的可用性和可比性。在这方面，国际能源机构、国际能源论坛和欧佩克必须将专门知识与经验相结合，从而共同积极努力，提出可以用来提高能源市场透明度的措施。因此，在妥善解决石油部门过度波动的问题之前，必须开展更多工作，尤其是在业务方面。

50. 联合石油数据倡议取得了相对成功，促使各方呼吁将其推广到天然气领域，以提高天然气部门的透明度。这一想法受到包括联合国在内的利益攸关方的欢迎。因此，2012 年 5 月在多哈举行的第二次天然气数据透明度问题会议正式建议拟定联合天然气数据倡议。20 国集团已经着手解决这一问题，并已将其纳入 20 国集团能源稳定工作组最近的讨论议程。国际能源论坛表示，联合天然气数据倡议数据库测试版于 2013 年 1 月 16 日启动；正式版定于在 2013 年底启动。²⁷

C. 建立实际粮食储备的区域安排²⁸

51. 2008 年粮食危机暴露了国际粮食系统的弱点，这些弱点对全世界穷人造成严重威胁。观察者随后建议，重新将重点放在粮食储备上，以应对这次危机并避免今后出现类似情形。粮食储备的主要目的是：(a) 储存重要粮食，今后在发生严重危机时提供给弱势群体；(b) 通过改善在不同时间和地点的粮食分配来实现平稳消费；以及(c) 通过直接采购和销售粮食，稳定价格，以避免价格波动和价格大起大落。

52. 认为前两个目标是为了应对紧急供应目的，而第二个目标涉及价格过度波动。尽管过去许多事件表明，粮食储备无法在很大程度上影响价格水平，但是作为用来预防和/或更好地应对今后粮食危机的工具，它们仍然具有重要意义。一般论据如下：

²⁶ 见 http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/EN_ZeroHungerChallenge.pdf。

²⁷ 见 <http://www.jodigas.org/update-on-jodi-gas-05-june-2013-web.pdf>。

²⁸ 本节以贸发会议《商品和发展报告：长期问题、新挑战和不断发展的观点》(2013 年)为基础。

(a)在经济繁荣时期，以市场现货交易而不是实际储备为基础的粮食安全战略可能更加节约成本，更加灵活便于操作，但是在危机时期对于资源有限的各国政府来说则不具有可持续性；²⁹

(b)由于无法保证今后在发生危机时，主要粮食出口国将继续出口粮食，因此任何多国实际粮食储备必须包括关于所有权和地点的规定，保证依赖进口的国家获得粮食；

(c)区域特性和物流限制表明，区域机构为这些多国粮食储备提供成本效益最高、反应迅速的管理。

53. 正在采取部分举措来建立区域实际粮食储备。1979年，东南亚国家联盟(东盟)紧急大米储备建立。2011年10月，东盟一致商定一个新的加强版储备，称为东盟+3紧急大米储备。³⁰在中国、日本和大韩民国加入之后，该储备的规模、供资和范围大大增加。储备规模扩大了将近10倍，达到787 000吨。该储备包括东盟紧急大米储备现有的87 000吨，加上来自中国的300 000吨，日本的250 000吨和韩国的150 000吨。另外，经决定，将在区域内而不是由成员国管理和拥有这些储备，将储藏在中國、日本、大韩民国和东盟各国，并且视粮食进口需求而定。对东盟+3紧急大米储备的目标也进行了修订：原本只是简单的紧急储备，在修订后增加了更加宏伟的目标，即作为稳定该区域大米价格的工具。³¹

54. 一个类似的举措是拉丁美洲和加勒比应急网络，但是其任务则比由成员国政府操作的区域粮食储备更加集中。该网络主要用于在该区域通过粮食计划署及其合作伙伴提供应急服务。³²

55. 除了这些实例之外，许多区域的区域粮食储备正处于不同的谈判阶段。

56. 在南亚，南亚区域合作联盟(南盟)在1988年开始讨论建立一个区域粮食储备。2007年，南盟签署了成立区域南盟粮食银行的协定。该协定委托南盟的八个成员国(阿富汗、孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡)专门指定大约242 000吨的区域粮食储备，其中印度提供150 000吨。计划的

²⁹ Timmer, C. Peter. (2010年),“对过去粮食危机的反思”,《粮食政策》,第35卷,第1期(2010年),第1-11页。

³⁰ 东盟,“第十一次东盟+3国家农业和林业问题部长级会议大米协定”,《东盟秘书处新闻》(2011年),可访问 www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/11th-amaf-plus-three-countries-conclude-agreement-on-rice。

³¹ 东盟+3紧急大米储备,“东盟+3紧急大米储备如何运作”,可访问 www.apterr.org/index.php/how-aptterr-works。

³² Raul Balletto 和 Stephanie Wertheimer,“拉丁美洲和加勒比应急准备工具和活动”,《变革:从粮食支援助到粮食援助:战胜饥饿的创新之举》,Steven Were Omamo、Ugo Gentilini 和 Susanna Sandström 编辑,(罗马,世界粮食计划署,2010年),第275-294页,可访问 <http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp225646.pdf>。

储备规模后来增加到近 500 000 吨。该储备仅限用于应急任务，在一个成员国向其他国家提出请求时启用。³³ 尽管已经签署生效，但是由于成员国之间对粮食银行的摊缴、启用和维护方面顾虑重重，因此南盟粮食银行的成立遭到搁浅。

57. 在非洲，自 1980 年代以来，南部非洲发展共同体(南共体)成员国(安哥拉、博茨瓦纳、刚果民主共和国、莱索托、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、塞舌尔、南非、斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦)一直在讨论建立一个区域粮食储备。2000-2001 年，这些国家制定了了区域粮食储备机制的初步计划。迄今为止，该计划呼吁实现一系列宏伟目标，包括价格稳定和应急。储备将达到 500 000 吨粮食。南共体已经完成了储备机制的初步探索阶段，但由于成员国之间对储备费用和任务范畴存在分歧，其落实工作在可行性阶段之前停滞不前。³⁴

58. 最近的区域储备举措涉及到西非国家经济共同体(西非经共体)。2009 年，国际粮食政策研究所和世界银行建议西非经共体实施一个储备系统，即为可预测的获取和应灾能力进行的(粮食)预先储备，目的是(a)满足紧急情况下最初 30 天的粮食需求，以及(b)筹集能够使这些国家在期货市场进行交易的预算，从而调整价格和/或采购满足另外 60 天粮食需求的粮食。该储备系统将在国际商品市场出现波动，而不是在一国政府提出请求或发生自然灾害时启用。最后，非政府组织强调了在布基纳法索、马里和尼日尔等国建立乡村粮食银行的价值，声称在发生粮食短缺时这些银行可以立即采取应对措施。

59. 实际粮食储备的有效性取决于多种因素，包括粮食储备的管理和费用。由于粮食危机一再发生，作为可能解决粮食价格过度波动的方案之一，预计该问题将继续占有重要地位。贸发会议及其伙伴应继续监测其发展，从而为面对商品价格过度波动的粮食净进口国提供相关建议。

四. 结论意见

60. 在此期间，促成商品价格过度波动的因素包括传统供求因素，例如，天气、人口因素和新兴经济体不断变化的消费模式。但是，商品金融化导致投机行为增加，使这些情况变得更加严重，对商品指数的投机性投资大幅增加便说明了这一点。

61. 国际社会为此已采取诸多举措，旨在解决价格过度波动对弱势群体的不利影响。农产品市场信息系统、全球粮食安全危机高级别工作队、全球农业及粮食安全计划和零饥饿挑战以农业和粮食部门为目标。联合石油数据倡议的改进和联合

³³ 南盟，设立南盟粮食银行的协定，可访问 www.saarc-sec.org/userfiles/FoodBank.doc。

³⁴ J. K. Rwelamira, 南共体区域粮食储备机制，关于设立区域粮食储备机制框架的研讨会，2009 年 3 月 27 日在比勒陀利亚举行的国家农业营销委员会上提出。

天然气数据倡议的创立侧重于打击能源市场的价格过度波动。经历了 2008 年粮食危机和对粮食安全的后续威胁，各方再次产生建立区域粮食储备的兴趣。但是，必须注意到这些建立粮食储备的新建议不同于缓冲库存，其主要目的不是稳定价格，而是像 2008 年危机那样，在出现市场崩溃，价格出现过度波动的情况下，增强粮食供应(尤其是对弱势群体)。另外，支持者尽力强调，必须具有明确完善的启动机制，并对在何种情况下启动机制作出客观定义，还必须确保以专业方法进行管理，保障粮食质量并降低成本。

国际社会，包括贸发会议和其他利益攸关方在内，可积极促进就粮食储备的重要性达成一致意见，从而确保今后粮食市场遭受严重冲击时弱势群体获得充足的粮食供应。