



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期专家会议
第七届会议
2015年4月15日至16日，日内瓦
临时议程项目4

旨在减轻初级商品市场的价格波动对全球粮食安全的影响 并提高依赖初级商品的发展中国家获取市场情报、财政 资源和市场准入的政策行动

贸发会议秘书处的说明

内容提要

依赖初级商品的发展中国家面临诸多制约因素，这使它们无法充分利用初级商品的生产和贸易带来的益处。一些制约因素是长期性的，例如初级商品价格波动、无法获得财政资源、市场情报不足以及出口市场准入有限。本说明重新研究了这些问题，力图发现新机遇和新挑战，并提供一些政策建议。

过去十年间，初级商品市场的特征是价格高、价格波动大。本说明讨论了初级商品的价格波动，并审查了为减轻其影响而设计的主要行动，强调尽管过去三年间价格波动有所下降，但各国、特别是最弱势的国家仍然面临价格波动的变幻莫测。有必要改进现有的办法，或继续探索具有创新意义的方法，以便在国家、区域和国际层面减轻价格波动的不利影响。

技术的进步、全球价值链的扩张、不断加强的南南合作以及最近世界贸易组织(世贸组织)成员国通过的《贸易便利化协定》，所有这一切都为解决依赖初级商品的发展中国家在市场情报、资金和市场准入方面所面临的长期制约因素提供了新机遇。良好的政府政策和具有创新能力的私营部门对于抓住这些新机遇并实现积极的发展成果至关重要。



目录

	页次
导言	3
一. 全球初级商品市场的波动以及旨在减轻其对全球粮食安全和经济福利的影响的政策行动	3
A. 全球初级商品市场的波动	3
B. 旨在减轻波动对全球粮食安全 and 经济福利的影响的政策行动	7
二. 改善依赖初级商品的发展中国家获取市场情报、财政资源和市场准入的情况	11
A. 获取市场情报	11
B. 获取财政资源	13
C. 市场准入	17
三. 结论	21

导言

1. 《多哈授权》强调，有必要在国家、区域和国际层面上确定并落实适当的政策，以便处理初级商品价格的波动对弱势群体的影响(第 27 段)。它还授权贸发会议继续开展农业领域的工作，以帮助发展中国家实现更可持续、更加稳固的农业生产、粮食安全和出口能力(第 56 段)。
2. 初级商品价格的波动是一个长期存在的问题。然而，过去十年间，初级商品价格的波动被放大，其原因包括：市场基本面面临冲击、对由初级商品支持的投资组合的金融投资增加、气候反复无常。本说明审查并确定有助于减轻初级商品价格波动对全球粮食安全 and 经济福利的影响的政策办法。
3. 市场情报、财政资源和市场准入对于依赖初级商品的发展中国家建设供应能力并提高初级商品产生的收入以实现可持续发展至关重要。过去十年间，信息和通信技术的快速发展、全球价值链的扩张、南南合作的崛起以及最近多边贸易谈判的进展(其例证是世贸组织成员国通过了《贸易便利化协定》)为依赖初级商品的发展中国家改善获取市场情报的途径、实现资金来源多样化和降低贸易成本提供了新机遇。要抓住这些机遇并处理剩余的瓶颈，我们必须重新致力于制定并落实统一和具有创新意义的政策行动。
4. 本说明第一部分研究了初级商品价格波动的范围、原因和影响及其与全球粮食安全和经济福利的关系，并审查了旨在处理价格波动不利影响的各项政策。第二部分讨论了依赖初级商品的发展中国家在改善获取市场情报的途径、实现资金来源的多样化和扩大市场准入方面所面临的新机遇和新挑战。

一. 全球初级商品市场的波动以及旨在减轻其对全球粮食安全和经济福利的影响的政策行动

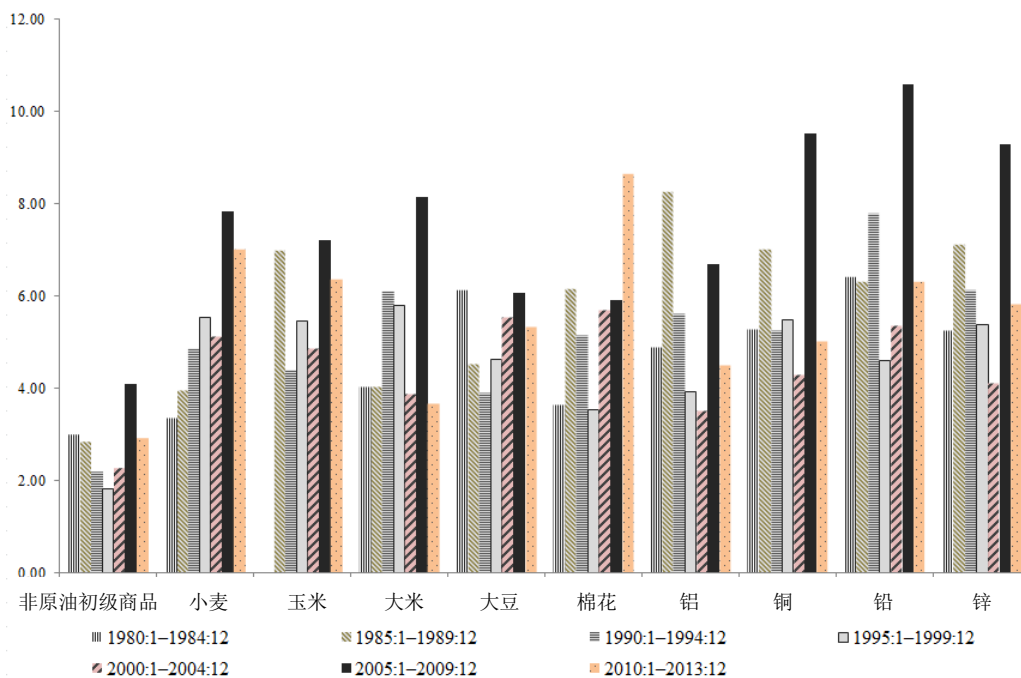
A. 全球初级商品市场的波动

5. 初级商品市场的波动并不是一个新问题。过去，由于有必要处理波动，在联合国的主持下建立了稳定价格机制，并制定了若干旨在稳定价格的国际初级商品协定，包括 1954 年制定的糖业问题协定、1962 年制定的咖啡问题协定、1972 年制定的可可问题协定和 1980 年制定的天然橡胶问题协定。最近初级商品价格上涨是初级商品市场近期历史上为时最常、范围最广的，其特征是涉及范围广、波动幅度大。其部分原因是初级商品的金融化(亦即投资性初级商品及其衍生品日益作为金融资产进行交易)。¹ 例如，1980 年至 2004 年期间，贸发会议非原油初

¹ 贸发会议，2013 年，《初级商品和发展报告：长期存在的问题、新挑战和不断变化的视角》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

级商品价格指数平均波动值为 3.00，但 2005-2009 年期间上升到 4.10。不过，过去几年间，全球初级商品市场波动有所减弱。2010 年至 2013 年期间，波动指数平均值降至 3% 左右。某些选定初级商品也存在类似的趋势，如图 1 所示。²

图 1
以每月价格变化标准差计算的平均波动



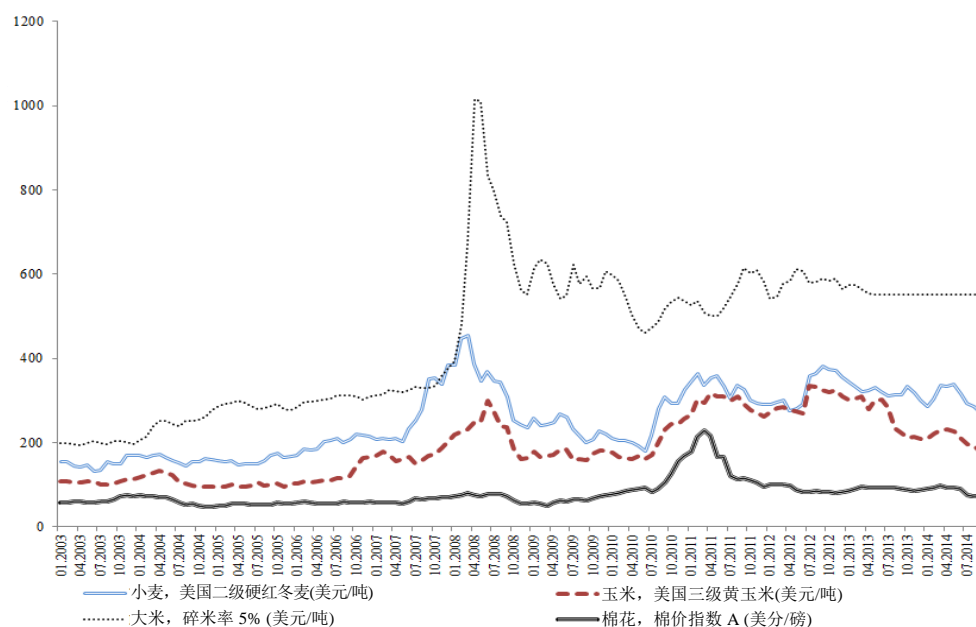
注：显示的是实际价格(每月的值)变化的标准差，通过降低美利坚合众国消费者价格指数的名义价格指数获得。每月价格的变化按以下公式计算： $rt = \ln(pt) - \ln(pt-1)$ ，其中 \ln 是指自然对数， pt 是指价格指数的每月平均值。

资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议数据库的数据计算得出，可查阅 <http://unctadstat/EN/Index.html>。

6. 过去十年间，初级商品市场的波动加剧，其体现是价格接连出现极端上涨和下跌。例如，美国二级硬红冬麦的价格从 2000 年 1 月平均每吨 95 美元上涨到 2007 年 5 月的 203 美元，并于 2008 年 2 月达到最高峰，至 481 美元。2010 年 7 月，其价格跌至 171 美元，2011 年 2 月又升到 364 美元。大米的价格从 2000 年 1 月至 2002 年 12 月期间平均每吨 190 美元上升到 2008 年 1 月的 393 美元。2008 年 4 月和 5 月，大米价格飙升至前所未有的 1,000 美元以上。2008 年 12 月，又跌至 551 美元，并在接下来几年中持续波动。其他初级商品类别也经历了类似的价格波动，例如农产品、矿物、金属和能源产品，不过过去三年间其程度有所降低，如图 2 和图 3 所示。

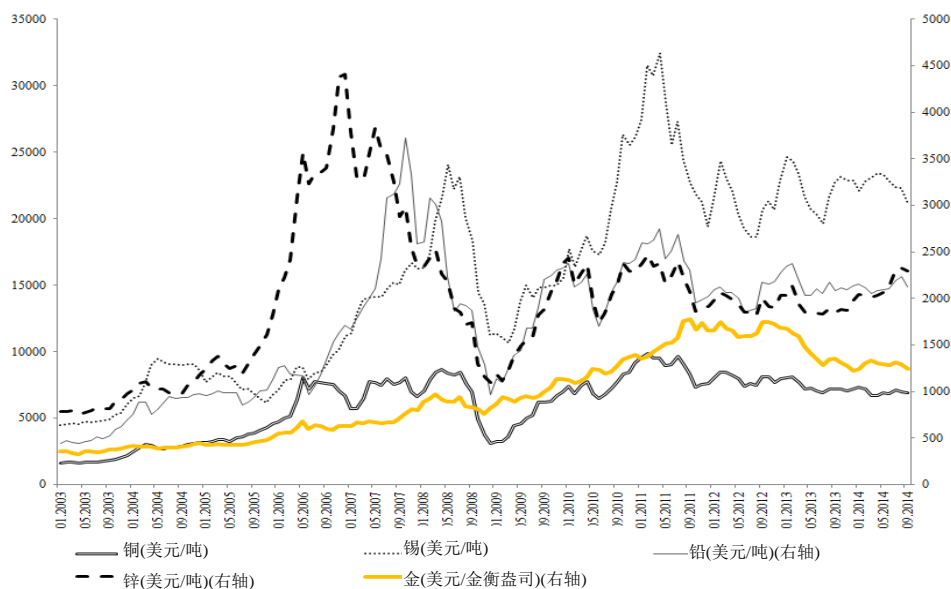
² 本说明中的平均波动以某种初级商品每月价格或价格指数的标准差计算得出。

图 2
某些选定农业初级商品名义价格的变化，2003 年 1 月至 2014 年 9 月
(美元)



资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议数据库的数据计算得出，可查阅 <http://unctadstat/EN/Index.html>。

图 3
某些选定金属名义价格的变化，2003 年 1 月至 2014 年 9 月
(美元)



资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议数据库的数据计算得出，可查阅 <http://unctadstat/EN/Index.html>。

7. 一些国家层面和/或全球层面的因素能够帮助解释过去十年间初级商品价格的波动。在全球层面，这些因素包括市场基本面面临冲击、能源价格波动传导到全球初级商品市场、对由初级商品支持的投资组合进行金融投资、气候反复无常。而国家层面的价格波动则部分是由于国际市场的变化所导致的。各国特定的因素包括宏观经济政策、汇率浮动、市场结构和开放性、气候冲击、虫害和植物疾病、获取技术的情况以及农民获得农业投入的途径。

8. 不论其原因如何，初级商品价格的波动对全球粮食安全和经济福利造成负面影响。粮食价格高企且波动大的最近这段时间，若干国家的营养不良率上升。例如，哥伦比亚营养不良率从 1998 年占该国总人口的 15.5% 稳步降至 2004 年的 12.5%，随后却于 2011 年升至 15.3%，如图 4 所示。此外，粮食价格的过度波动，特别是 2007 至 2008 年全球粮食危机期间价格上涨，导致若干发展中国家和新兴经济体出现社会动荡。

图 4

某些选定国家营养不良人口占总人口的百分比，1998 年至 2014 年
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处根据联合国粮食及农业组织统计司的数据计算得出，可查阅 <http://faostat.fao.org/>。

9. 不可预测的价格波动提高了生产商、交易商、消费者和政府的不确定性和风险，因此他们作出的决定并非是最好的决定。³ 特别是在宏观经济层面，价格波动对收支平衡和外汇储备水平造成不利影响，从而导致宏观经济不稳定。对于粮食净进口国来说，粮食价格的波动导致进口汇票不稳定，这会影响到它们确保人民获取粮食的能力。

10. 在微观经济层面，不稳定的粮食价格使得人们难以做出家庭预算，从而导致随意支出。在大多数发展中国家和最不发达国家，家庭的很大一部分收入用于购买粮食，因此预算方面的不确定性经常导致粮食无保障。⁴ 此外，农粮价格的波动经常传导至小农户，对其生产活动造成有害影响。例如，因为价格在某段时间内高企而加大投资力度的小农户在价格下跌时可能难以收回投资。信用不足或得不到贷款，减轻风险的机制有限，以及很多农民的经营规模不够大，难以将收入从一季留到下一季，因此更加剧了这种不利影响。由于小农户是一些地区农粮生产的骨干，任何阻碍其生产活动的障碍，例如价格波动，都对粮食生产以及粮食安全造成严重威胁。

11. 图 1 表明了过去三年间初级商品价格波动变小的情况。然而，市场仍然存在不稳定性。将继续对粮农初级商品价格造成影响的主要长期因素包括：反复无常的气候、某些产粮地区地缘政治方面的紧张、能源价格的波动、主要货币(特别是美元)价值的波动、全球宏观经济的不稳定性、全球经济复苏的步伐(特别是在新兴经济体)以及对初级商品衍生品的投资。

12. 因此，除非在国家和全球层面制定并实施适当的政策，否则预计初级商品价格的波动将继续影响全球粮食安全和经济福利。弱势国家将尤其受到影响，这就使得寻找解决办法至关重要，特别是在实施 2015 年后可持续发展议程前夕。该议程的座右铭是“不让任何人掉队”。

B. 旨在减轻波动对全球粮食安全和经济福利的影响的政策行动

13. 包括非政府组织和民间社会组织在内的国际社会已经认识到，迫切需要采取行动，以防粮食价格波动对发展中国家的粮食安全和经济福利造成负面影响。为就这一问题采取及时、协调的应对措施，已经采取了若干举措。

14. 有必要区分旨在防止或降低价格波动的政策办法和行动以及旨在减轻其影响的政策办法和行动。本说明侧重于后者。短期政策包括粮食储备以及国内和国际安全网。中长期办法则包括采取经济多样化和市场化风险管理战略。

³ 联合国粮食及农业组织和经济合作与发展组织(经合组织)，协调员，2011，“粮食和农业市场的价格波动：政策应对行动”，可查阅 <http://www.oecd.org/agriculture/pricevolatilityinfoodandagriculturalmarketpolicyresponses.htm> (2015 年 1 月 21 日访问)。

⁴ 贸发会议，2012，《初级商品一览：粮食安全特刊》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

短期对策

1. 粮食储备

15. 农业初级商品市场波动加剧和 2008 年的粮食危机再次激起了关于粮食储备作为紧急应对措施辩论。对市场的依赖显示出在危机时期确保国家和区域粮食安全方面的局限性，特别是在出现极端价格冲击时。⁵ 在这种情况下，紧急粮食储备就变成一种重要的政策办法。

16. 迄今为止，已在国家和区域层面实施了若干粮食储备举措。例如，“东南亚国家联盟加三国紧急大米储备”努力建立其储备，迄今已经允诺 78.7 万吨大米。⁶ 西非国家经济共同体已经开始建立区域粮食安全储备，由区域粮食及农业机构管理，总部位于多哥洛美。⁷ 各国也存在类似的储备，例如埃及和埃塞俄比亚。这些粮食储备的目标是以粮食援助的形式向面临短期冲击的人口提供紧急干预。

17. 现有的和新的粮食储备举措面临一些挑战。在全球层面，一个主要挑战是《世贸组织农业协定》，特别是第 13 条(和平条款)及其规定。《协定》应加入一定的灵活性，以允许弱势发展中国家和最不发达国家为紧急目的建立公共粮食储备。《协定》还应处理对待补贴方面的不平衡以及涉及相关参数的问题，例如在计算市场价格支助过程中使用的外部参考价及符合条件的生产活动。⁸ 在国家和区域层面，现有的和新的举措应当能够切实应对冲击。例如，有人认为，“如果东南亚国家联盟加三国紧急大米储备”要实现既定目标，就要在管理和数量方面改善其储备。其他的挑战包括：为储备设定可以实现的目标、选择储备的组成情况、处理与持有此类储备相关的费用。还有必要制定战略，鼓励粮食储备方案从小农户手中购买余粮。

2. 国内和国际安全网

18. 国内和国际安全网方案包括应急非缴费型转移方案，既可是现金、亦可是实物，其宗旨是在危机期间，包括初级商品市场极端冲击期间，为弱势国家和/或人群提供支持。

⁵ P Belesky, 2014, “东亚区域治理、粮食安全和大米储备”, 《全球粮食安全》, 3:167-173。

⁶ RM Briones, A Durand-Morat, EJ Wailes 和 EC Chavez, 2012, “气候变化和价格波动：我们能够依靠东南亚国家联盟加三国紧急大米储备吗？”, 可持续发展工作文件丛书第 24 辑, 亚洲开发银行。

⁷ R Blein, 2013, “西非国家经济共同体区域粮食安全储备项目有哪些新亮点？”, 粮食储备, 可查阅 <http://www.foodreserves.org/?p=396> (2015 年 1 月 21 日访问)。

⁸ P Konandreas 和 G Mermigkas, 2014, “世贸组织国内支持纪律：巴厘之后缓解发展中国家持有储备方面面临的限制的各种办法”, 初级商品和贸易政策研究第 45 号工作文件, 联合国粮食及农业组织。

19. 在全球层面，此类援助可由国际捐助方通过各种工具提供，如紧急赠款和贷款(例如世界银行全球粮食危机应对方案，该方案与民间社会组织以及联合国粮食及农业组织、联合国儿童基金会和联合国世界粮食计划署等联合国机关和机构结为伙伴关系，并从中受益)，以便处理粮食危机，同时鼓励受益国的农业政策，以便提高它们对冲击的抗御能力。2008 年粮食价格最高点时启动的应对方案使 49 个国家的 6,590 万人受益。⁹ 部分依托该方案的经验，世界银行制定了新的应对未来紧急情况工具，包括国际开发协会危机应对窗口和即刻应对机制以及国际复兴开发银行风险敞口管理框架，其目的是为经历各种可能有损其经济和社会发展工作的危机和紧急情况的国家提供支持。国际货币基金组织等其他国际机构也通过贷款协助低收入国家处理初级商品市场的波动对其收支平衡带来的波动。不过，这些文书在加强各国抗御未来冲击方面的有效性有待提高。从以往的经验中学到的教训应当纳入新的工具。具体而言，尽快付款和尽量降低当事国的费用负担至关重要。

20. 在国家层面，安全网方案使得政府能够为贫困和弱势人群提供支持。这些方案中包括各种政策，就市场不稳定和异常的价格所造成的影响对农民进行补偿；或者包括各种不扭曲贸易的措施，帮助贫困和弱势人群管理价格风险。过去十年中，若干发展中和新兴经济体设立了社会安全网方案。如今，发展中国家超过五分之一的人口加入了社会安全网方案。¹⁰ 例如，在埃塞俄比亚，生产安全网方案针对粮食长期无保障的家庭。¹¹ 孟加拉国、多米尼克、加纳和坦桑尼亚联合共和国已经采取措施，增进和改善类似举措。

21. 尽管在国家层面为增进和改善安全网方案做出了努力，但仍然存在挑战。¹² 办法复杂且不连贯、难以确定并接触到目标人群等挑战阻碍了这些方案的推广。对各国方案进行简化和协调，有助于将这些方案转变成真正能够保护贫困和弱势人群免遭粮食市场极端冲击的工具。

⁹ 世界银行，2013，“全球粮食危机应对方案”，可查阅 <http://www.worldbank.org/en/results/2013/04/11/global-food-crisis-response-program-results-profile> (2014 年 12 月 22 日访问)。

¹⁰ U Gentilini, M Honorati 和 R Yemtsov, 2014, “2014 年社会安全网状况”，第 87984 号工作文件，世界银行，可查阅 <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/05/19487568/state-social-safety-nets-2014> (2015 年 1 月 21 日访问)。

¹¹ G Ayel, R Beaujeu, R Blein, J Coste, F Gerard, S Konat é, H Leturque, P Ray é 和 G Siam, 2014, “粮食储备与管理非洲市场波动”，法国发展机构，可查阅 <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/23-VA-A-Savoir.pdf> (2015 年 1 月 21 日访问)。

¹² Gentilini 等人，2014。

中长期对策

3. 经济多样化

22. 多样化使得拥有丰富资源的国家能够从各种来源获得收入，从而加强它们抗御冲击的能力，并帮助进口粮食的国家从各种不同的渠道或通过替代性作物购买粮食，从而稳定其进口汇票。有以下三种多样化战略：通过出口(对于出口国)和购买(对于进口国)替代性初级商品实现横向多样化；通过加工实现纵向多样化；以及通过涉猎非初级商品活动实现多样化，从而利用比较优势，促进经济增长。

23. 大多数依赖初级商品的发展中国家主要依赖少数几种——通常为一至三种——初级商品的出口。这种集中加剧了它们面对初级商品市场波动的脆弱性。此外，正如我们在最近初级商品价格上涨期间所注意到的那样，初级商品价格的波动往往涉及多种商品。因此，横向多样化可能无法帮助依赖初级商品的发展中国家尽量减轻价格波动的影响。而纵向多样化和非初级商品驱动的多样化可能是处理全球市场风险的更重要的战略。这两种形式的多样化要求创建能够促进投资、贸易和工业发展的有利环境。宏观经济和政治稳定性以及发展治理办法也是成功的多样化政策的主要因素。可以借鉴印度尼西亚和南非等国的经验，它们为实现经济多样化提供了良好的范例。

4. 市场化的风险管理战略

24. 包括金融风险管理机制在内的市场化战略为各国及其经济代理人管理初级商品市场上的价格风险创造了机遇。这些机制被认为是本说明中讨论的其他政策行动的补充或替代办法。

25. 包括远期合约、期货合约、期权和上述工具的复杂组合等衍生品在内的市场化工具，使对冲者能够保护自身免受不稳定的初级商品价格的影响。¹³ 例如，希望保护其进口汇票免遭潜在价格飙升影响的政府可购买玉米期货合约，同意购买一定数量的玉米，并以签署和约时的价格支付。有了这样的合约，政府就不必担心玉米价格的波动。一个希望从销售自然资源获得有保障收入的出口国也可以考虑类似的协议。此类风险管理工具的主要优点是对冲实体可以在建立对冲时决定成本或收入。

¹³ 远期合约是指同意在未来某一时点购买或销售某一资产，例如一种初级商品(如玉米)，但价格以交付给合约中所定地点时为准，由一个公式事先确定。远期合约在场外交易市场上交易。

期货合约允许未来某个特定时间、某个特定地点买方以某一价格接受、卖方以某一价格交付一定数量的某种初级商品。这是另一种形式的远期合约，其中含有一些标准化的内容，通常在交易市场上交易。

期权是一种金融工具，持有人有权、但没有义务在某一日期以某一价格(通称行使价或履约价)购买或销售一定数量的某种相关资产。

26. 天气指数保险使用降雨量或气温等天气指数，确定投保人的赔付款，从而减轻天气冲击的影响。生产商和国家可使用此类保险，以对恶劣气候造成的损失进行赔偿。其重要性在于，它比传统的作物保险更加廉价，因为传统的作物保险通常需要开展冗长、昂贵的实地损失评估。

27. 依赖初级商品的发展中国家尚未广泛使用市场化风险管理工具，其原因包括：政府、生产商和私营部门不熟悉这些工具，技术和管理专业知识有限，体制和法律框架薄弱，对冲需要成本，金融部门不发达。迄今为止，天气指数保险不太成功，这部分是因为缺乏可靠的天气数据以及保险合约的营销成本。

28. 在使用市场化风险管理工具方面取得了一些成功的国家的经验值得其他国家借鉴。例如，智利和墨西哥就成功地通过衍生品市场稳定了自然资源收入。在印度和南非等发展中国家的国内初级商品交易所，生产商和买方能够购买衍生品等风险管理工具，而哥伦比亚、埃塞俄比亚、马拉维和加勒比国家使用过天气指数保险。为了推广这些工具，需要进行大量投资，以便克服缺乏技术专业知识等问题。如能提供充分的支持和适当的培训，各利益攸关方制定政策和使用市场化风险管理工具的能力可能会提高。

二. 改善依赖初级商品的发展中国家获取市场情报、财政资源和市场准入的情况

29. 改善市场信息能够降低信息的不对称性，有助于解决初级商品市场上的极端波动。2008 年粮食危机之后，20 国集团启动了“农业市场信息系统”，以加强市场透明度，从而减少恐慌导致的价格飙升及其引发的价格过度波动。政策制定者还使用市场信息更好地管理粮食安全情况和提供粮食救济。

30. 获取财政资源对于依赖初级商品的发展中国家来说至关重要，以便改善基础设施、提升供应方的能力，并实现经济基础多样化，从而提高整体经济弹性。

31. 减少依赖初级商品的发展中国家在农业出口市场上面临的关税以及特别是非关税措施并消除发达国家提供的扭曲贸易的农业补贴是十分重要的措施，有助于提升依赖初级商品的发展中国家的出口收入，并加强粮食安全。

32. 以下章节详细讨论这些问题。

A. 获取市场情报

33. 依赖初级商品的发展中国家日益需要获得及时、可靠和准确的市场信息，进行市场开发、预算规划和粮食安全情况监测。初级商品供应链中的所有业务参与者都需要市场情况提高效率和竞争力。在发展中国家，小农户生产的粮食占粮食总消费量的 80%。对于小农户来说，更好地获得市场信息能够鼓励空间和时间套利交易，并加强他们在商业交易中的议价能力。

34. 在过去十年间，发展中国家信息和通信技术迅速发展，特别是手机的使用不断增加，这为改进依赖初级商品的发展中国家中的小农户获得信息并缩小城乡数字鸿沟提供了新的机遇。在亚太区域，2014 年手机普及率(指每 100 个居民中的手机用户数)有望达到 89.2%，家中有互联网接入的家庭有望从 2005 年的 11.8% 上升到 2014 年的 35.9%。¹⁴ 在世界手机增长率最快的区域之一——非洲，手机普及率从 2005 年的 12.4% 上升到 2014 年的 69.3%。2008 年，移动蜂窝网络信号覆盖了约 52% 的非洲农村人口(2.53 亿)。到 2015 年，这一比例有望超过 90%。¹⁵

35. 随着发展中国家信息和通信技术的迅猛增长，提供市场信息服务的方法也在经历快速而深刻的转变。对于传统上依赖家庭成员、农民同伴或延伸服务获得市场信息的小农户来说，信息和通信技术支持的应用为其获得廉价的市场信息提供了新的渠道。例如，在尼日尔，2001 年至 2008 年期间，由于手机的使用，获得位于 10 公里以外的一个市场的价格信息的费用下降了 35%。¹⁶ 过去十年间，公共和私营部门以及捐助方开展了无数举措，通过现代信息和通信技术增加农业市场信息服务，例如埃塞俄比亚初级商品交易所开发的实时市场信息服务以及印度开发的国家门户网站“农业市场网”(Agmarknet)。

36. 然而，信息和通信技术支持的服务不一定能够促成更好的决策。若干研究发现，即使在能够获得市场信息的时候，农民也未能获得更好的营销价格。¹⁷ 这是因为，影响决策质量的因素不仅包括获取信息的途径，而且也包括分析这些信息的能力，以及是否拥有使用这些信息的财政资源。获取市场信息途径的改善对教育程度较高和社会经济背景较好的农民比对资源不足的文盲农民有着更大的影响。¹⁸ 因此，提高小农户的教育水平并通过全面的办法解决其它瓶颈对于加大市场信息对贫困人口的影响很重要。

37. 公私伙伴关系对于加强依赖初级商品的发展中国家中的小农户获取和有效利用市场信息至关重要。私营部门可主要侧重创造更多具有创新意义的信息和通信技术产品和服务，以满足小农户的特殊需要。例如，对于偏远地区的文盲农

¹⁴ 发达国家和发展中国家以及全世界主要信息和通信技术指标(总数和普及率)可查阅国际电信联盟网站：<http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>。

¹⁵ 国际电信联盟，2010 年，《2010 年世界电信/信息和通信技术发展报告：监测信息社会世界峰会的目标》(日内瓦)。

¹⁶ JC Aker 和 M Fafchamps，2010，“手机覆盖如何影响农场交货价格？来自西非的证据”，在社会科学联盟协会会议上提交的论文，亚特兰大，1 月 3-5 日。

¹⁷ 例如，见：M Fafchamps 和 B Minten，2012，“短信形式的农业信息对印度农民的影响”，《世界银行经济评论》，26(3)：383-414；J Aker 和 C Ksoll，2012，“信息技术和尼日尔的农民家庭”，第 2012-005 号工作文件，联合国开发计划署。

¹⁸ J Ali 和 S Kumar，2011，“信息通信技术和整个农业价值链上的农民决策”，《国际信息管理杂志》，31:149-159。

民，语音和本地语言的市场信息比文本信息更合适。此外，政府应继续努力扩大农村地区的移动电话网络覆盖及其他信息和通信技术基础设施，提高用电情况，包括使用太阳能电池板，从而允许更多小农户为电话及其他信息和通信技术支持的设备充电，并为小农户提供解读和使用市场数据方面的基本教育和培训技能。

B. 获取财政资源

38. 过去十年间，很多依赖初级商品的发展中国家成功地获得了更多样化的财政来源。尽管传统的官方发展援助依然是依赖初级商品的发展中国家、特别是低收入国家的一个重要资金来源，但在一些依赖初级商品的发展中国家，南南合作资金和国际资本市场等补充外部来源也越来越重要。不过，对于依赖初级商品的发展中国家中的小农户来说，无法获得廉价的融资依然是生产率和业务增长的重要限制因素。

1. 官方发展援助

39. 经合组织的数据显示，2013年，经合组织发展援助委员会成员国提供的总净官方发展援助上升了6%，达1,348亿美元。然而，除了五个国家之外，官方发展援助委员会成员国未能实现联合国设定的目标，即将国民总收入的0.7%划拨为官方发展援助。在五个最大的捐助国中，2013年只有大不列颠及北爱尔兰联合王国达到了目标，而日本和美国官方发展援助占国民总收入的比例低于官方发展援助成员国0.3%的平均值。¹⁹此外，划拨给最不发达国家的总净官方发展援助的份额从2010年的34%降至2012年的32%。²⁰2014年发展援助委员会捐助国远期支出计划调查表明，向最不发达国家和其他低收入国家、特别是非洲国家提供的规划援助将继续下降。

40. 自2007年，发展援助委员会成员国向农业部门、包括渔业和林业提供的净官方发展援助已经从1990年代末和2000年代前十年的低迷中恢复，2012年达到60亿美元，比2011年高出9%，但比2010年的峰值低6%。²¹以实际值计算，2012年对农业的援助仍比1980年代的水平要低得多。在区域层面，各国日益认识到加强农业投资的重要性。2003年，非洲领导人承诺至少将国家预算的10%划拨给农业。然而，在2003年至2010年期间，只有13个国家在一年或多

¹⁹ 经合组织，2013，官方发展援助数据库，可查阅 <http://www.oecd.org/statistics/datalab/oda2012.htm> (2014年12月2日访问)。

²⁰ 经合组织，2014a，将官方发展援助针对最迫切需要援助的国家，DCD/DAC(2014)20，可查阅 [http://www.oecd.org/dac/externalfinancingfordevelopment/documentupload/DAC\(2014\)20.pdf](http://www.oecd.org/dac/externalfinancingfordevelopment/documentupload/DAC(2014)20.pdf) (2015年1月21日访问)。

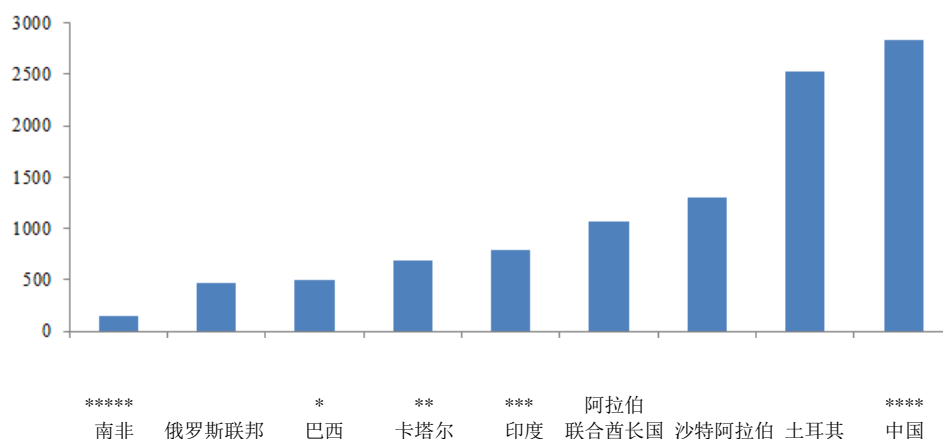
²¹ 经合组织数据库。

年中达到或超过了这一目标。²² 同样，大多数国家都未能达到“非洲发展新伙伴关系”设定的目标，即将农业国内生产总值的 1% 用于农业研究和开发。

2. 南南合作

41. 南南合作已经成为依赖初级商品的发展中国家发展资金的一个日益重要的来源。图 5 显示了主要南方伙伴近年来提供的优惠发展资金。中国是南南合作中的最大伙伴之一。据中国政府的官方数据，2010-2012 年期间，中国的对外援助，包括赠款、无息贷款和优惠贷款，共计 893.4 亿元(145.2 亿美元)。与 2009 年相比，划拨给最不发达国家的援助份额从 39.7% 升至 52.1%，划拨给非洲的援助从 45.7% 升至 51.8%。²³

图 5
2012 年主要南方伙伴提供的优惠发展资金
(净付款额，以时价美元计)



注：* 指年度报告中 2010 年的数据，包括多边合作；** 指年度报告中 2011 年的数据，包括多边合作；*** 指 2011 年技术合作数据；**** 指 2011 年双边合作数据；***** 指多边合作数据。

资料来源：经合组织，2014b，非发展援助委员会成员国和关于衡量 2015 年后发展资金的辩论，DCD/DAC(2014)6，可查阅 [http://www.oecd.org/dac/externalfinancingfordevelopment/documentupload/DCD-DAC\(2014\)6-ENG.pdf](http://www.oecd.org/dac/externalfinancingfordevelopment/documentupload/DCD-DAC(2014)6-ENG.pdf) (2015 年 1 月 21 日访问)。

²² S Benin 和 B Yu, 2013, 《2012 年年度趋势和展望报告：遵守马普托宣言目标》(华盛顿特区，国际粮食政策研究所)。

²³ 中国，国务院新闻办公室，2011，中国对外援助，4 月，可查阅 http://www.gov.cn/gzdt/2011-04/21/content_1849712.htm (2014 年 12 月 22 日访问)；新华社，2014 年，中国对外援助：国务院新闻办公室白皮书，7 月 10 日，可查阅 http://news.xinhuanet.com/politics/2014-07/10/c_1111546676.htm (2014 年 12 月 22 日访问)。

42. 最近, 2014 年 7 月, 巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非政府设立了新开发银行; 2014 年 10 月, 21 个亚洲国家签署了成立亚洲基础设施投资银行的谅解备忘录, 将深化南南合作进一步体制化。这些新的举措有望为发展中国家、包括依赖初级商品的发展中国家执行迫切需要的基础设施和可持续发展项目提供额外的资金。

3. 进入国际资本市场

43. 国内宏观经济环境改善, 加上利率较低以及国际资本市场流动性充裕, 这些都为非洲依赖初级商品的发展中国家发行主权债券提供了有利环境, 如表 1 所示。2007 年至 2013 年, 撒哈拉以南的非洲国家从欧洲债券市场筹集了 140 亿美元, 债券收益率大大低于其国内借贷利率, 在某些情况下甚至低于一些欧元区经济体的利率。²⁴ 筹集的资本大部分用于基础设施开发和债务重组, 如表 1 所示。

表 1

非洲某些依赖初级商品的发展中国家发行主权债券的情况, 2012–2014

国名	发行年份	价值 (以百万美元计算)	票面利率 (百分比)	期限 (年)	用途
赞比亚	2012	750	5.375	10	投资于基础设施, 特别是交通和能源部门
加蓬	2013	1500	6.375	10	部分回购现有债务, 并为一个公共投资项目融资
加纳	2013	750	7.875	10	资本支出和公共债务再融资, 以便降低借贷成本
尼日利亚	2013	500	5.125	5	为电力部门项目融资, 并支持从国内借贷逐步转向更加廉价的外国信贷
		500	6.375	10	
卢旺达	2013	400	6.625	10	建造 28 兆瓦水电站和酒店, 并支付国有公司卢旺达航空的债务
科特迪瓦	2014	750	5.375	10	为公共投资、特别是医疗和教育部门的公共投资融资
埃塞俄比亚	2014	1000	6.625	10	为电力、铁路和制糖行业的项目融资
肯尼亚	2014	2000	6.875	10	基础设施项目, 并偿还 6 亿美元的贷款
		750	5.875	5	

资料来源: 彭博社, 参考数据服务; R Brand, P Wallace 和 L Pronina, 2014, 埃塞俄比亚首次对项目营销欧洲债券, 彭博社, 12 月 4 日; T Hale 和 E Moore, 2014, 对科特迪瓦债券的需求旺盛, 《金融时报》, 7 月 16 日; Z Hou, J Keane, J Kennan, I Massa 和 DW te Velde, 2014, 冲击观察简报: 全球货币冲击——撒哈拉以南非洲的影响及政策应对措施(伦敦, 海外发展研究所); K Manson 和 J Blas, 2014, 肯尼亚首次发行 20 亿美元债券打破非洲记录, 《金融时报》, 6 月 16 日; T Sulaiman, 2013, 更新 1: 加蓬通过新欧洲债券和部分回购筹集 15 亿美元, 路透社, 12 月 5 日。

²⁴ 非洲进展小组, 2014, 《2014 年非洲进展报告: 粮、鱼、钱——为非洲绿色和蓝色革命融资》(日内瓦)。

44. 发行主权债券为非洲一些依赖初级商品的发展中国家提供了相对廉价的长期财政资源，并为可能希望效仿政府进入欧洲债券市场的国内公司设置了基准。不过，发行债券也有较大风险，例如基础设施执行工作推迟，初级商品价格下降导致本地货币贬值，以及税务赤字和经常帐户赤字增加。如果不能妥善管理，这些风险将导致依赖初级商品的发展中国家出现不可持续的债务水平。欧洲债券市场能在多大程度上成为可持续的资金来源，很大程度上取决于非洲依赖初级商品的发展中国家能否管理好外债及其总体经济。其中一个考验是，这些国家如何应对快速变化的国际经济环境，例如最近燃油价格的意外下跌和美国利率的上调。

4. 小农户获得信贷

45. 由于种种制约，例如严格的抵押要求，缺乏信用记录和在农村地区提供农业资金的高额费用，依赖初级商品的发展中国家中的小农户很难获得农业信贷。过去 20 年间，全球价值链的发展以及创新融资机制的出现为小农户获得信贷创造了新的机遇。表 2 举例说明了通过订单农业融资、托收保付和仓单融资等新机制。为扩大这些融资方案，以利于大量的小农户，采取多方利益攸关方办法至关重要，因为小农户在市场准入、质量达标、供应连贯性、集体行动、获得农业保险和金融入门等方面需要各种形式的支持。

表 1

小农户获得贷款的创新融资机制

机制	主要特点	案例
通过订单农业融资	<ul style="list-style-type: none"> 应用范围相当广，对农产品的种类没有限制 最成功的方案涉及高价值农产品或者为加工和/或出口而生产的农产品 本地需求较高的产品可能不太适合，因为存在平行销售的风险 	星巴克与草根资本 (Root Capital) 携手为中美洲向该公司供应咖啡的小农户提供采摘前融资
托收保付	<ul style="list-style-type: none"> 短期贸易融资工具 可支持所有种类的作物 用来加速营运资本的周转 服务于交易量较大的中小企业 只为出具发票之后的合同义务融资 	通过澳大利亚和新西兰银行农村银行和小额信贷服务提供的简化托收保付方案，斐济的小生产商能够向本地加工商出售土豆，并处理买方延迟付款的问题
仓单融资或存货贷款	<ul style="list-style-type: none"> 适合不易腐作物 短期融资 充足的储存空间和适当的法律框架对于取得成功很重要 	坦桑尼亚联合共和国为玉米和水稻等谷物提供仓单融资 尼日尔为小米、花生、豇豆和水稻提供存货贷款

资料来源：C Miller 和 L Jones，2010，农业价值链融资：工具和教训(Bourton on Dunsmore, 联合国粮食及农业组织和务实行动出版社)；贸发会议，即将出版，《初级商品和发展报告：包容和可持续的初级商品开发——以小农户为例》。

46. 最近，为处理小农农业的长期融资需求，制定了一些新的倡议，包括公平贸易基金。这一创新投资基金设立于 2012 年，旨在满足公平贸易小农合作社和协会的融资和技术援助需要。除营运资本和贸易融资之外，该基金特别侧重于提供 1 至 5 年的长期贷款，以使小农户能够投资于作物更新、农场改进、设备、加工设施和实现公平贸易认证的筹备工作。²⁵

47. 为协助小农户得到廉价的融资，政府需要改善金融基础设施和法律框架，加强基本教育并提供金融入门课程。此外，政府或捐助方如能提供妥善设计的信贷担保方案，则可利用低息贷款开展小农农业。非洲绿色革命联盟与其他伙伴携手设立了贷款担保资金，以从商业银行贷出大额贷款，包括从肯尼亚公平银行贷出的 5,000 万美元低息贷款，以便为小农户和小型农业企业提供贷款。²⁶

C. 市场准入

48. 在经过十年没有成果的谈判之后，世贸组织成员国 2013 年 12 月在印度尼西亚巴厘达成了一项协定。《贸易便利化协定》是一项重大突破。2014 年 11 月，通过了《修正议定书》，正式将《协定》纳入《设立世贸组织协定》附件 1A，从而为其执行扫清了道路。对于依赖初级商品的发展中国家来说，《贸易便利化协定》可降低贸易交易成本、促进区域贸易并提高贸易额。然而，依赖初级商品的发展中国家在其他主要国际贸易领域仍然面临诸多挑战，例如关税高峰和关税升级、消除扭曲贸易的农业补贴和非关税措施。

1. 贸易便利化

49. 贸易便利化处理贸易物流方面的主要瓶颈，加强国际贸易的效率和透明度。对于进口商和出口商来说，贸易便利化措施能够降低贸易成本，并节省时间。最近的一项研究表明，如能充分执行《贸易便利化协定》，低收入国家的贸易成本可降低 14.1%，中低收入国家的贸易成本可降低 15.1%，中高收入国家的贸易成本可降低 12.9%。²⁷ 这有可能增加贸易，但对于发展中国家来说，进口方面的益处可能比出口方面多得多。²⁸

50. 贸易便利化改革有助于实现边境控制的现代化，并加强关税的征收。Asycuda 是一个海关自动化程序，已经在 90 多个发展中国家实施，由贸发会议

²⁵ 公平贸易基金，2012，《公平贸易基金手册》(哥伦比亚)。

²⁶ 非洲绿色革命联盟，2009，《非洲绿色革命 2020 年战略》(内罗毕)。

²⁷ 经合组织贸易和农业司，2014，“世贸组织贸易便利化协定：对贸易成本的潜在影响”，可查阅：http://www.oecd.org/trade/tradedev/OECD_TAD_WTO_trade_facilitation_agreement_potential_impact_trade_costs_february_2014.pdf (2015 年 1 月 21 日访问)。

²⁸ GC Hufbauer, JJ Schott, M Adler, C Brunel 和 WF Wong, 2010, 厘清多哈回合(华盛顿特区, 彼得森国际经济研究所)。

提供技术支持，为改善海关控制和关税征收做出了重大贡献。对于某些区域来说，例如非洲——当区域贸易仅占总贸易额的十分之一左右，海关程序的费用比世界平均水平高很多——如能成功执行《贸易便利化协定》，则可促进区域贸易流量并推动区域一体化。

51. 不过，对于某些发展中国家、特别是最不发达国家来说，实行贸易便利化措施的费用可能是一大关切。²⁹ 此外，《贸易便利化协定》要想在现实生活中对发展产生具体影响，在落实该《协定》的同时，必须对某些发展中国家的实体基础设施和经济基础设施进行补充投资。最近，世贸组织启动了“贸易便利化协定基金”，旨在协助发展中国家和最不发达国家执行《协定》。需要更多资金支持该基金以及其他类似技术援助方案，如 Asycuda。

2. 关税高峰和关税升级

52. 关税高峰(通常定义为关税税率高于 15%)对农产品比对非农产品有着更大的影响。2013 年，只有 2.6%的非农业关税细目受到高收入经合组织国家关税高峰的影响，而相形之下，35.8%的农业关税细目受到影响。与 2000 年相比，情况有所恶化，当年关税高峰影响到 33.4%的农业关税细目。³⁰

53. 关税升级是指对进口原材料征收低关税,而对加工产品征收高关税的情况。通过关税升级，进口国试图保护其国内加工业，而同时确保廉价原材料的供应。对于出口初级商品的国家来说，关税升级抑制了供出口的初级商品的国内附加值。2013 年，在高收入经合组织国家中，对全面加工的农产品和对农业原材料征收的关税相差 10.5%，而 2000 年相差 12.6%。³¹

3. 农业补贴

54. 2013 年，经合组织国家为支持农业生产商提供了 2,580 亿美元，占农场总收入的 18%，而 1995-1997 年间这一数字为 30%，如图 6 所示。尽管有所下降，但 2011-2013 年间，对贸易和生产扭曲最严重的支持的份额仍然占到为生产商提供的支持的 51%。例如，市场价格支持仍然是最重要的单一政策转移工具，2011-2013 年间，平均达到 1,140 亿美元，相当于为生产商提供的支持的 44%。有人担心，在农业初级商品价格不断下跌的背景下，经合组织国家对市场价格的支持可能会提高。由于这些支持措施，2011-2013 年间，经合组织国家的农民收到的价格比国际市场上的价格高出 10%。³²

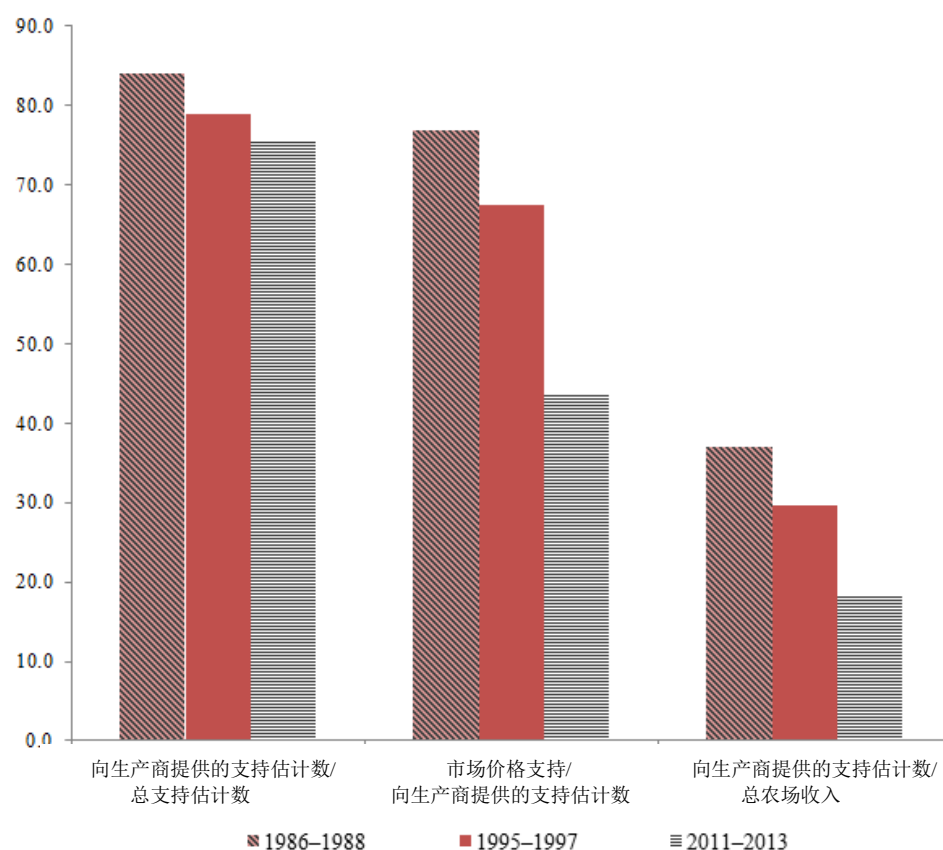
²⁹ R Banga, 2014 年, “贸易便利化和印度制造业的中空化”, 《经济和政治周刊》, 49(40):57-63。

³⁰ 千年发展目标差距工作组, 2014, 《千年发展目标 8: 全球发展伙伴关系的现状》(纽约, 联合国出版物)。

³¹ 同上。

³² 经合组织, 2014c, 《2014 年农业政策监测和评估: 经合组织国家》(巴黎)。

图 6
经合组织国家提供的农业补贴趋势
(百分比)



资料来源：经合组织，2014c。

55. 整体而言，经合组织国家对具体初级商品的支持从 1995-1997 年间的 1,910 亿美元降至 2011-2013 年间的 1,370 亿美元。然而，各国和各种初级商品之间存在巨大差异。例如，在美国，2011-2013 年间，专为棉花提供的支持平均达到 6.25 亿美元，比 1995-1997 年间的水平高出 82%。在 2014 年美国《农业法》中，取消了直接和逆周期支付方案，转而而为高地棉花生产商引入了一项新的保险产品——“累计收入保险计划”，以便在世贸组织就棉花纠纷做出裁决之后履行美国的义务。³³ 2015 年执行该计划之后，预计美国农民生产棉花的动力将会减少，因为该计划提供的支持水平更低。³⁴

³³ 2002 年，巴西就美国不公平棉花补贴在世贸组织对美国提起诉讼。2005 年和 2008 年，世贸组织裁定，美国农业方案中的某些内容不符合该国对世贸组织的承诺。2014 年 10 月，巴西和美国就在世贸组织终止这一纠纷达成协议。

³⁴ 贸发会议，即将出版，《美国 2014 年农业法及其对低收入发展中国家棉花生产商的影响》。

56. 另一个主要趋势是世贸组织“黄箱”分类下扭曲贸易的补贴大幅下降，而绿箱补贴的使用增加。顾名思义，绿箱补贴不导致或极少导致贸易扭曲。例如，1995-2010年间，美国将绿箱下的国内支持从460亿美元增加到1,200亿美元，而欧洲联盟则将其国内支持从92亿欧元增加到680亿欧元。³⁵ 发展中国家对这些趋势日益感到关切，因为其中一些措施，例如脱钩支付，可能影响农业生产和贸易。³⁶ 应当在巴厘后贸易谈判方案中重申绿箱条款，包括为发达国家提供绿箱补贴设置上限，并为处理发展中国家对粮食安全和减贫的关切提供特殊的灵活性。

4. 非关税措施

57. 过去十年间，农业部门国际贸易中的非关税措施急剧增加。尽管这些监管措施的初始目的不是限制贸易，但非关税措施事实上构成市场准入的重要壁垒。从低收入发展中国家向发达国家的农业出口尤其属于这种情况。

58. 检疫和植物检疫措施及贸易技术壁垒(例如质量要求和环境保护措施)是农业贸易中最常用的两类非关税措施。正如《贸易非关税措施：发展中国家的经济和政策问题》所详述的那样，71%的活体动物、69%的蔬菜产品和57%的加工食品都需要接受至少一种形式的检疫和植物检疫措施，而贸易技术壁垒则适用42%的加工食品、36%的活体动物和32%的蔬菜产品。³⁷ 越来越多的使用这些措施可能导致高额的生产和贸易成本，并抵消降低关税带来的潜在收益。

59. 出口农业初级商品的低收入国家不成比例地受到此类措施的影响，因为它们的技术和资金能力相对较低，难以满足严格的检疫和植物检疫标准并克服贸易技术壁垒。为帮助它们抓住贸易机会，需要在国家和全球层面精简和协调此类标准和技术条例。此外，要解决低收入国家处理此类措施方面面临的主要限制，包括达标成本高昂、贸易基础设施不足、获取适当技术的途径欠缺，技术和财政援助至关重要。³⁸

³⁵ R Banga, 2014, “绿箱补贴对农业生产率、生产和国际贸易的影响”，第 RVC-11 号背景文件，南亚以发展为导向的一体化，贸发会议。

³⁶ 国际贸易和可持续发展中心，2009，“世贸组织绿箱农业补贴：确保与可持续发展目标连贯一致”，资料说明。第16号。

³⁷ 贸发会议，2013年，《贸易非关税措施：发展中国家的经济和政策问题》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

³⁸ 2013年，欧洲联盟捐出了大约7,500万欧元，用于和检疫及植物检疫措施有关的技术援助方案，包括质量与合规—水果和蔬菜方案(杀虫剂倡议方案第二期)和在非洲、加勒比和太平洋国家编制食品安全标准的方案。

三. 结论

60. 尽管过去三年间价格波动有所下降，但应付此类波动对于很多依赖初级商品的发展中国家来说仍然是一大挑战。价格波动正成为新常态，同时影响出口和进口初级商品的国家的经济福利，特别是依赖初级商品的发展中国家的经济福利。迄今为止，旨在减轻剧烈价格波动的影响的政策措施取得了有限和成败参半的结果。有必要通过分享最佳做法经验并探索在国家、区域和国际层面处理这一问题的创新方法，改进现有的办法。

61 关于获取市场情报和资金问题，由于技术的进展和发展中国家经济合作的加强，以及发展中国家参与全球价值链力度的提高等原因，过去十年间出现了新的机遇。如能制定适当的政策，私营部门积极参与，发展伙伴继续提供支持，那么，很多此类机遇都能转变成依赖初级商品的发展中国家的切实惠益。关于市场准入，世贸组织成员国应依托第九次部长级会议期间建立的势头，切实处理依赖初级商品的发展中国家特别关切的问题，包括扭曲贸易的农业补贴，关税高峰和关税升级以及非关税措施。