



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3

初级商品市场的近期动态和新挑战，以及有利于基于初级商品的包容性增长和可持续发展的政策办法

贸发会议秘书处的说明

内容提要

本背景说明审查了主要初级商品市场的近期动态，分析了2014年促使初级商品价格波动的各项因素。供需不平衡造成农业、金属、矿石和能源市场多数初级商品价格下降。在整个一年中，这种价格下行压力一直存在，但也有短期浮动。某些初级商品的价格在下半年趋于稳定，甚至挽回了一些损失。这些动态对依赖初级商品的发展中国家、投资者和农民产生了重大影响。本说明探讨了与全球初级商品市场近期动态有关的一些政策问题，并提出了有助于这些国家实现可持续发展和包容性增长的建议。特别是，本说明建议采取一些政策和行动，应对价格下跌的潜在影响，减轻受广泛价格波动影响的程度。此外还讨论了最近对一些初级商品出口国采取的出口限制措施的辩论情况。



导言

1. 《阿克拉协议》第 208 段授权贸易和发展理事会设立初级商品与发展问题多年期专家会议。《多哈授权》第 17 段再次肯定了这种多年期系列专家会议，并将其再延长四年，从 2013 年延至 2016 年。
2. 本背景说明分析了初级商品市场 2014 年头十个月的动态，侧重于价格趋势和价格动向的驱动因素。本说明涵盖的三类主要初级商品是：
 - (a) 农业初级商品——粮食、热带饮料、油籽和植物油，以及农业原材料；
 - (b) 矿物、矿石和金属；
 - (c) 能源——石油、天然气、煤炭和可再生能源。
3. 本说明还强调了与市场近期动态有关的一些主要政策问题，并提出了有助于依赖初级商品的发展中国家实现可持续发展和包容性增长的建议，特别是，本说明建议采取一些政策和行动，应对价格下降的潜在影响，减轻受广泛价格波动影响的程度。此外还讨论了最近对一些初级商品出口国采取的出口限制措施的辩论情况。

一. 初级商品市场的近期动态

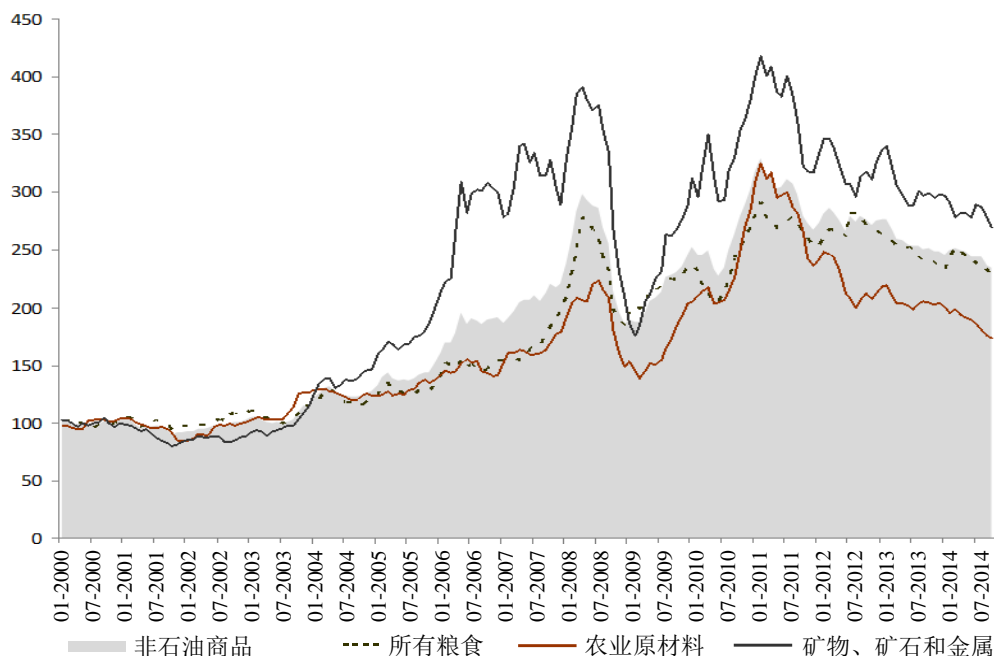
A. 综述

4. 2014 年的大部分时间，初级商品市场继续走弱，这主要是由于经济状况不景气和供应过剩。非石油商品市场的价格虽在第一季度走强，但在第二和第三季度有所松动(图 1)。例如，贸发会议的非石油商品名义价格指数¹ 从 1 月的 245 点攀升至 3 月的 252 点，又降至 10 月的 235 点。2014 年 1 月至 10 月的指数值与 2013 年同期相比，平均下降了约 6%，但与其长期趋势相比，仍相对较高。²

¹ 这一价格指数涉及下列亚商品组：粮食——指食品、热带饮料、油籽和植物油；农业原材料；以及矿物、矿石和金属。

² 2014 年 1 月至 10 月的这一指数平均为 245 点。2004 年 11 月至 2014 年 10 月的 10 年平均数为 232 点。

图 1
特定商品组价格指数，2000 年 1 月至 2014 年 10 月
(2000 年=100)



资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议统计数据库的数据计算的结果。

5. 除热带饮料外，2014 年主要粮食和农业初级商品组的价格趋势与 2013 年相比，有的下降，有的保持了一定的稳定性。价格下降的初级商品包括谷物、油籽和油、天然橡胶以及棉花。价格下降是作物状况良好和上一季的大量储存所致，如果这种情况持续，大多数粮食和农业初级商品的价格将在 2015 年第一季度继续下滑。

6. 2014 年，矿物、矿石和金属市场低迷。2014 年 1 月至 10 月，贸发会议的矿物、矿石和金属价格指数下降了 9%，这主要在于铁矿石和铜价的拖累。供应的增加和对中国需求前景的担忧在很大程度上造成了铁矿石和铜的价格下跌。2014 年 3 月至 10 月，在需求减少、美元升值和美利坚合众国利率预计上升等因素的驱动下，黄金价格下降了 8.5%。尽管市场总体疲软，但镍、锌和铝的表现超过其他主要贱金属，这主要是供应方面的因素造成的，如印度尼西亚禁止出口未加工的镍矿石以及主要的铝生产国减少了生产。

7. 矿物燃料市场价格下滑，并有短期波动。下行压力是过度供应、库存太多和全球经济放缓带来的。在美国，生产页岩气和石油使用的压裂技术使供应增加了近 300 万桶，预计 2014 年平均每日生产 900 万桶；天然气井的产量比以前高五倍。煤炭供应充足，但满足温室气体排放要求的挑战妨碍了它在发电方面的增

长。总体丰富的能源供应和价格下跌在可持续能源开始具有价格竞争力并在全球能源组合中增加其市场份额时，给这些能源带来了新挑战。

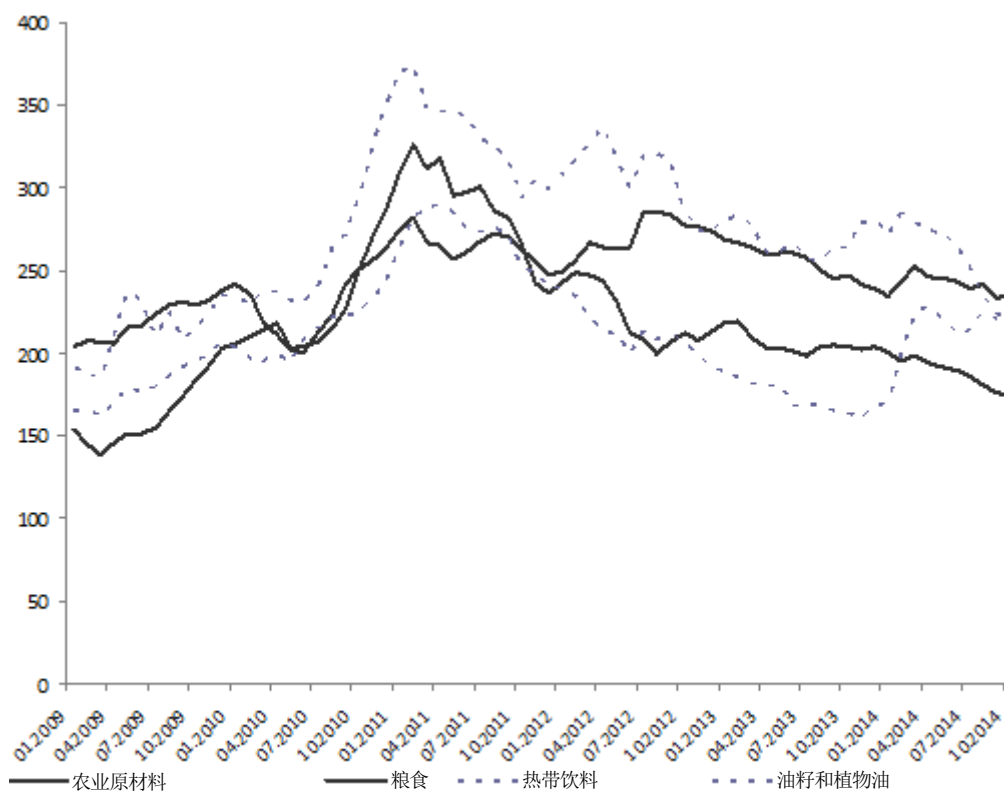
B. 主要初级商品部门的动态

1. 粮食和农业初级商品

8. 粮食和农业初级商品的价格在 2014 年初走强，这在很大程度上是主要农粮生产国如美国和巴西天气状况恶劣以及两大谷物供应国乌克兰和俄罗斯联邦关系紧张所致。此后，天气状况的改善提高了农业初级商品的全球产量，造成价格下跌(图 2)。

图 2

特定粮食和农业初级商品组的美元价格指数，2009 年 1 月至 2014 年 10 月
(2000 年=100)

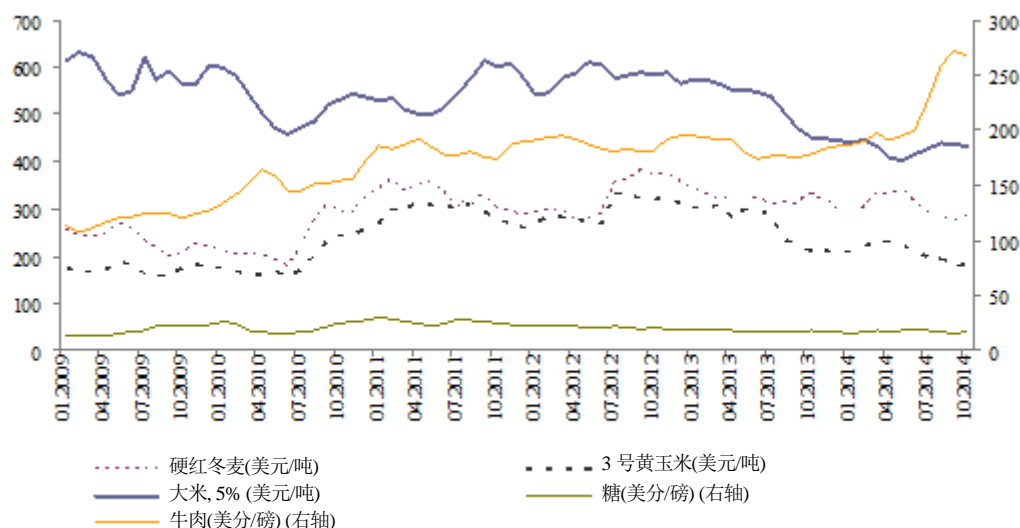


资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议统计数据库的数据计算的结果。

9. 贸发会议的粮食价格指数从 2014 年 1 月的约 235 点升至 3 月的 252 点，10 月又回落到 235 点。但某些初级商品的价格走势与这一指数走势有所不同(图 3)。

图 3

特定粮食和农业初级商品组的名义价格指数，2009 年 1 月至 2014 年 10 月
(美元)



资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议统计数据库的数据计算的结果。

10. 由于主要生产国如美国的天气状况不利，黑海地区局势紧张，谷物市场 2014 年初的价格呈上升趋势。此后，天气状况好转改善了作物长势，给谷物价格带来下行压力。例如，2014 年 1 月至 5 月，小麦(2 号硬红冬麦)价格上涨了 18%，从每吨 287 美元升至每吨 340 美元，但 9 月下降了 19%，跌至每吨 274 美元。尽管 2014 年 10 月，价格略升 4%，达到每吨 286 美元，但 2013/2014 年的创纪录产量，再加上下一季的良好前景，预计会使小麦库存增加，价格持续走低。国际谷物委员会估计，2013/2014 作物季的小麦产量将达到创纪录的 7.13 亿吨，比上一季高出 9%。在预计产量将创造或接近最高纪录的地区，下一季应会持续这一态势。³ 同样，在玉米市场，2014 年 1 月至 4 月黄玉米的价格上涨了 10%，从每吨 210 美元升至每吨 231 美元。到 2014 年 10 月，价格下降了近 21%，跌至每吨 183 美元。国际谷物委员会指出，2013/2014 年的玉米产量估计将达到创纪录的 9.84 亿吨，比上一季增加 14%。

³ 这些数字来自国际谷物委员会网站 2014 年 11 月 27 日的资料。

11. 在大米市场，2014 年 1 月至 10 月，作为亚洲基准的泰国大米价格在每吨 404 美元和 447 美元之间浮动。月平均价格从 1 月的每吨 441 美元升至 2 月的每吨 447 美元，略有上涨，到 2014 年 5 月则稳步下降到每吨 404 美元。价格下跌的部分原因在于以往季节的库存量很大，泰国政府逐渐释放了库存。此后，由于泰国天气条件恶劣，再加上稻农在政府补贴方案结束后决定减少水稻种植，造成了大米价格上扬压力。到 2014 年 10 月，泰国大米的平均价格已升至每吨 433 美元，但与前五年的平均价格相比仍然较低。

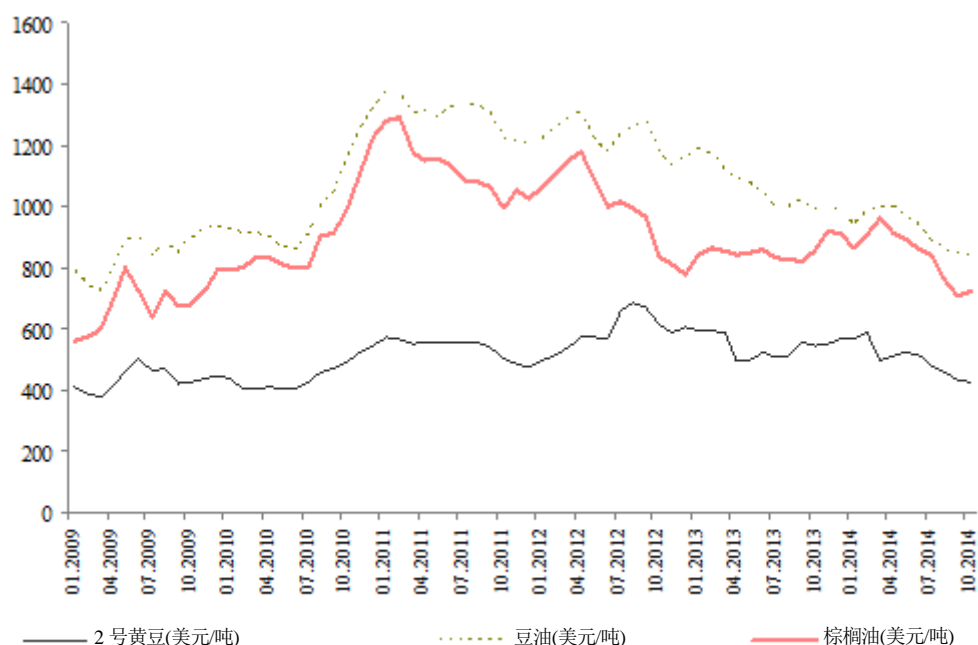
12. 糖的价格从 2014 年 1 月的每磅 15.6 美分升至 5 月的 18 美分，上涨了 17%，这反映出对糖生产大国巴西的恶劣天气以及变化中的厄尔尼诺天气模式的担忧。随后价格出现松动，部分原因在于厄尔尼诺现象的延迟以及印度和泰国等主要生产国大量的国内储存。2014 年 9 月，糖的平均价格为每磅 16 美分。但在 10 月份，价格略有回升，平均为每磅 16.75 美分。与前三年相比，2014 年头 10 个月的糖价平均较低。这妨碍了种植，目前，分析家们预计 2014/2015 年将出现全球短缺，这可能会有助于糖价小幅回升。

13. 与几乎所有粮食和农业初级商品市场相比，牛肉价格在 2014 年头 10 个月走强——尽管有一些短期波动。2014 年 10 月，澳大利亚和新西兰的冻牛肉价格平均约为每磅 267 美分，比 2014 年 1 月高出 42%。价格攀升的主要原因是，在全球红肉生产中举足轻重的美国发生干旱，喂养成本高，导致供应紧张。

14. 在油籽和植物油市场，尽管有一些短期浮动，但 2014 年的价格总体放缓(图 4)。1 月至 10 月，贸发会议的油籽和植物油价格指数下降了 17%，从 271 点降至 225 点。这在很大程度上是由于大豆、豆油和棕榈油价格下跌，同期分别下降了 25%、11% 和 16%，而价格下跌的主要原因是作物长势良好，产量增加。⁴ 这种情况可能会因原油价格暴跌而恶化，因为后者会减弱对以植物油为原料生产生物燃料的兴趣。棕榈油等植物油价格的进一步下降可能会对作为主要出口国最大供应商的小农户产生严重影响。

⁴ 例如，国际谷物委员会 2014 年 11 月的最新资料显示，2013/2014 年作物季的大豆产量估计将达到创纪录的 2.84 亿吨，而上一季为 2.72 吨。

图 4
特定油籽和植物油的名义价格，2009 年 1 月至 2014 年 10 月
(美元)

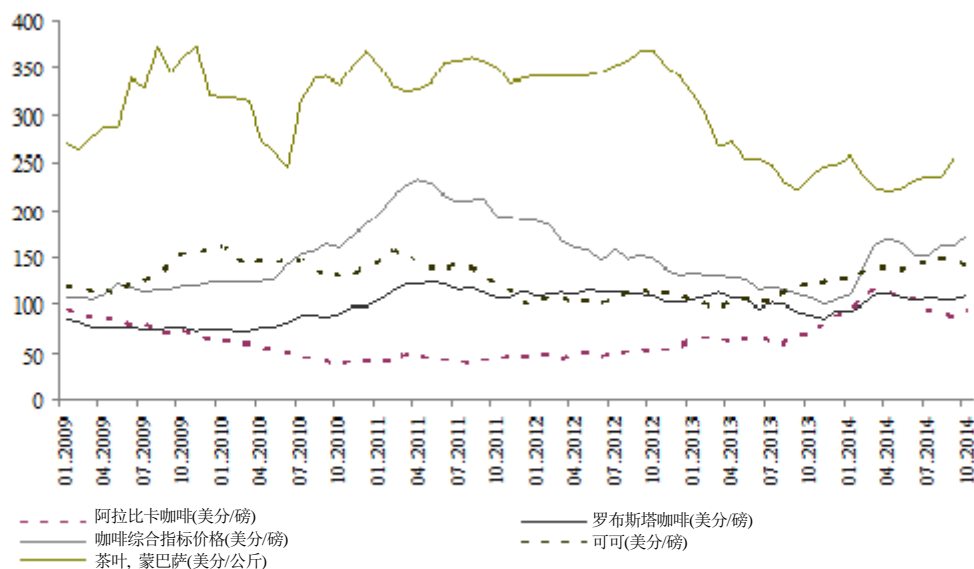


资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议统计数据库的数据计算的结果。

15. 2014 年，热带饮料价格呈上升趋势，其中咖啡和可可价格暴涨(图 5)。10 月贸发会议的热带饮料价格指数平均为 230.5 点，比 1 月高出 35%。同期咖啡的综合指标价格上升近 56%。这主要是阿拉比卡咖啡价格飙升所致，而阿拉比卡咖啡价格飙升的原因是 2014 年初影响巴西咖啡种植区的干旱造成了市场恐慌。罗布斯塔咖啡的价格上涨近 18%，从 1 月的每磅 93 美分升至 10 月的每磅 109 美分。同一时期的可可市场价格上扬(部分原因在于巧克力制造业的需求增加)，尽管 2013/2014 作物季，市场供应较为充足。⁵ 2014 年 10 月，可可的价格为平均每磅 141 美分，比 2014 年 1 月上涨 10%。这种热带饮料市场的看涨可能对主要供应商小农户有益——如果他们从国际售价中得到的份额公平的话。与咖啡和可可价格的上升趋势相反，2014 年头十个月的茶叶价格趋向不明，与 2013 年相比仍然较低。2014 年 1 月至 10 月，蒙巴萨的茶叶拍卖价格平均为每公斤 237 美分，比上一年低 13%。茶叶价格相对较低，是因为受到生产国作物状况良好所造成的大量供应的影响。

⁵ 2013/2014 年全球的可可需求估计为 426.2 万吨，比上一季增加 3.7%。与此同时，2013/2014 年的可可产量估计为 434.5 万吨，比上一季增加 10.2% (国际可可组织，2013 年，《可可统计季刊》，第四十卷第 3 期，2013/2014 可可年度)。

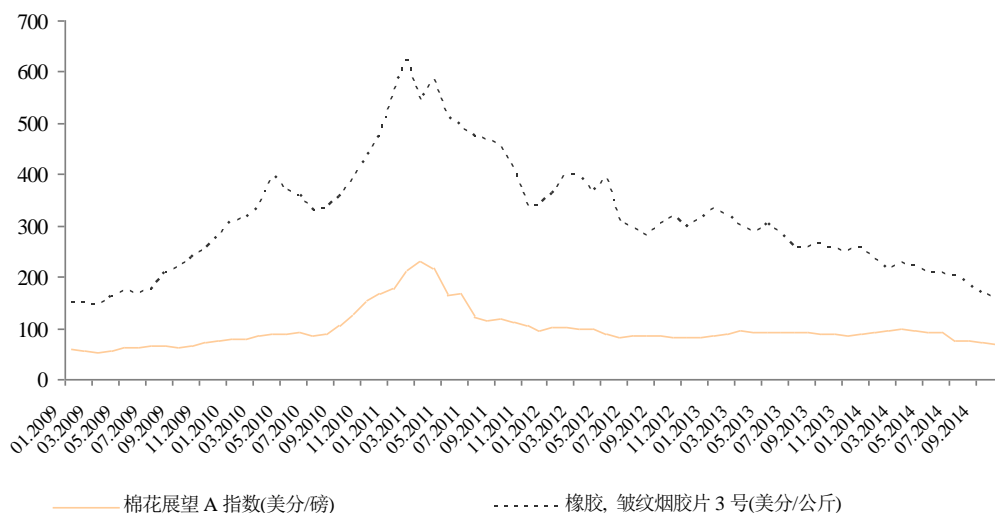
图 5
特定饮料商品的名义价格，2009 年 1 月至 2014 年 10 月
(美元)



资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议统计数据库的数据计算的结果。

16. 在农业原材料商品市场，2014 年头十个月的价格呈下降趋势(图 6)。大部分原因在于主要工业经济体的经济增长放缓，以及存量丰富。2014 年 10 月，贸发会议的农业原材料价格指数比 1 月低 13%。由于供应过剩，天然橡胶(皱纹烟胶片 3 号)的价格同期下降了 30%。在编写本报告时，国际橡胶研究小组估计，2014 年世界的橡胶供应将连续第四年超过需求，这可能会使橡胶价格进一步下跌。这种情况令小农户非常担心，他们是最大生产国、包括泰国和印度尼西亚橡胶树的主要种植者。2014 年 1 月至 3 月，棉花展望 A 指数上升了 7%，部分原因在于对影响美国产量的恶劣天气状况的担心。此后价格下滑。2014 年 10 月，该指数平均为每磅约 70 美分，比 2014 年 1 月低 23%。这主要是储存量大、全球产量增加和中国发布的 2015 年进口配额降低所致。

图 6
特定棉花和橡胶的名义价格，2009 年 1 月至 2014 年 10 月
(美元)



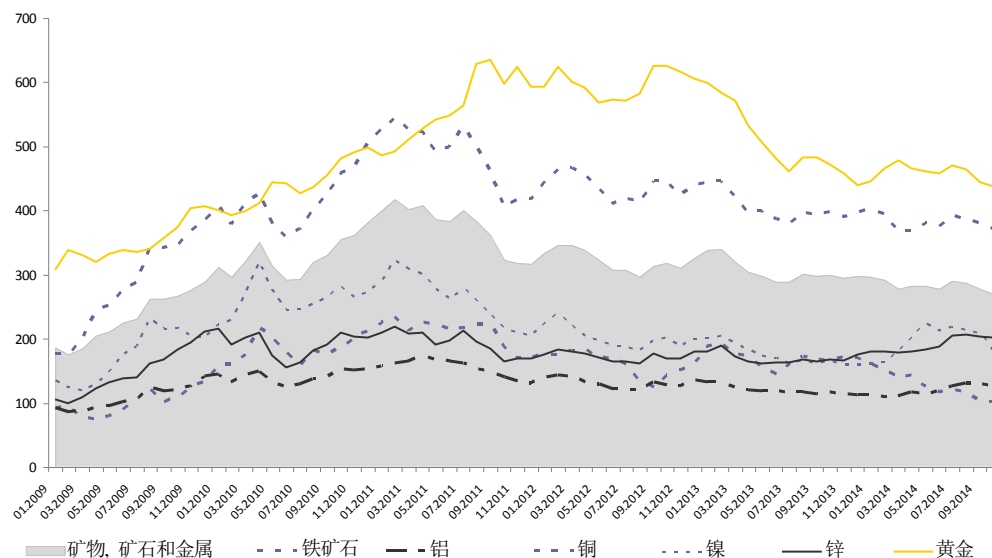
资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议统计数据库的数据计算的结果。

17. 如果当前的作物状况继续，预计 2015 年大多数农业初级商品的价格会进一步下跌。这种情况令农民非常担忧，特别是发展中国家和最不发达国家的小农户，他们的利润率一直在下降。不过，天气问题，尤其是厄尔尼诺现象，仍然是今后几个月粮食和农业初级商品市场价格上扬的主要风险因素。

2. 矿物、金属和矿石

18. 矿物、矿石和金属的价格在 2011 年达到顶峰后，一直呈下降趋势，期间有短期的价格浮动。2014 年头 10 个月，贸发会议的矿物、矿石和金属价格指数平均为 283 点，2013 年同期则为 308 点。但这一总趋势掩盖了具体矿物、矿石和金属的不同表现。例如，虽然铁矿石市场低迷，但镍和锌市场与 2013 年相比，价格出现强势复苏(图 7)。铝市场也在多年长期供应过剩后达到了转折点。

图 7
特定矿物、矿石和金属的美元价格指数，2009 年 1 月至 2014 年 10 月
(2000 年=100)



资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议统计数据库的数据计算的结果。

注：贸发会议的矿物、矿石和金属价格指数不包括黄金。

19. 镍是制造不锈钢的一种原料，2013 年镍市场供应过剩，价格下降。但在世界主要的镍开采国印度尼西亚 2014 年 1 月执行未加工矿石的出口禁令后，市场动态发生了变化。对供应短缺的担心，再加上金融投资者的投机性购买，导致镍的价格暴涨。2014 年 5 月，伦敦金属交易所镍的价格达到 27 个月以来的最高点，即每吨 19,434 美元，比 2014 年 1 月上升了 38%。尽管由于库存量高，接下来的几个月价格下滑，但 2014 年头十个月镍的价格仍比 2013 年同期高出 12%。

20. 锌市场在 2014 年头 10 个月挽回了颓势。这种金属主要用于镀锌钢产业，其平均价格与 2013 年 1 月至 10 月相比，上升了 13%。2014 年 8 月，伦敦金属交易所的锌价飙升，达到三年以来的最高，为每吨 2,329 美元。这是由需求增加(部分原因在于汽车生产的增长)以及预计供应紧张和库存减少造成的。在编写本报告时，国际铅锌研究小组指出，2014 和 2015 年，锌市场将出现短缺，从而可使当前的价格水平得以维持。

21. 铝的价格由于多年来的过量供应而受创，但 2014 年达到了一个转折点。2014 年 2 月创 55 个月以来的最低，为每吨 1,694 美元，之后几个月铝价有所反弹。2014 年 8 月，价格升至 2,030 美元，比 2 月高出 20%。促使价格上扬的一些因素包括：铝生产大国削减生产能力；世界铝土矿生产大国印度尼西亚禁止出口铝土矿；以及需求——特别是美国汽车业的需求复苏等。市场条件的显著改善使 2014 年头十个月铝的平均价格达到每吨 1,842 美元，只略低于 2013 年同期。

22. 2014 年头 10 个月，铜市场萎靡不振。其平均价格为每吨 6,920 美元，低于 2013 年同期的 7,364 美元。2014 年 3 月，伦敦金属交易所的铜价降至 6,666 美元，这是 2010 年 7 月以来的最低水平。开采量的增加和对世界最大消费国中国需求前景的担心在很大程度上造成了价格下跌。此外，2014 年 3 月中国出现的首个公司债券违约案例以及对可能的贱金属融资欺诈进行的调查增加了市场上对中国今后与借贷交易捆绑在一起的铜需求的不确定性。⁶

23. 作为制钢原材料的铁矿石的价格在 2014 年头 10 个月急剧下降。铁矿石基准价格从 2014 年 1 月的每干吨 128 美元跌至 10 月的 80 美元，下降了 37.5%。⁷ 这种价格暴跌主要是由于世界主要矿业集团供应过多，中国钢生产增长减弱，在中国，房地产市场疲软抑制了对钢的需求。除非较大的铁矿石开采商大幅减少生产，否则，铁矿石的价格将在 2015 年面临压力。

24. 继 2013 年价格猛跌 27% 之后，黄金市场在 2014 年持续走弱。2014 年头 10 个月的平均黄金价格为每金衡盎司 1,282 美元，比 2013 年同期下降 11%。2014 年第一季度短暂回升后，黄金价格在第二季度下跌。缺乏强劲的实际需求和黄金供应增加，都对黄金价格造成了影响。⁸ 2014 年 8 月以来，由于美元走强，并且预计 2015 年美国联邦储备将提高利率，需求有所放缓。2014 年 10 月，黄金价格降至每金衡盎司 1,222 美元，这是 2010 年 9 月以来的最低水平。2014 年还对已有近百年历史的黄金定价机制实行了全面改革，该机制将在 2015 年初被洲际交易所管理的更加透明的电子系统所取代(见插文)。

贵金属市场基准定价机制的全面改革

2014 年 11 月，伦敦金银市场协会宣布，洲际交易所基准管理机构被选为该协会黄金价格的第三方管理人。它将为该协会的黄金价格提供价格平台、运算方法和总体管理。新的全球黄金基准价格将实行数字化定价，并以拍卖为基础。拍卖将以美元、欧元和英镑进行，对递盘和发盘予以实时发布，每 30 秒更新一次价格。这种新的黄金定价流程将取代有近百年历史的每日两次的黄金定盘价，后者自 2004 年以来，一直由少数成员银行通过秘密视频会议设定。伦敦金银市场协会的黄金价格机制预计将于 2015 年第一季度运行。

对黄金基准定价过程进行全面改革的大背景是：对加强金融和初级商品市场重要价格基准透明度和监督的要求增加，以降低操纵风险。自发生伦敦同业市场拆借利率(LIBOR)丑闻和对外汇市场滥用问题进行调查后，监管机构加强了对贵

⁶ 《南华早报》指出，储存在青岛港的 40 万吨贱金属，包括铜和铝在内，据称多次被用作取得不同银行贷款的担保品。

⁷ 铁矿石基准价格是指中国进口 62% 含量精铁矿石的现金价(天津港成本加运费价)。

⁸ 世界黄金委员会的数据表明，2014 年第二季度的黄金需求减至 963.8 吨，比 2013 年同期下降了 16%，主要原因在于消费者对珠宝以及金条和金币的需求骤减(世界黄金委员会，2014 年，《黄金需求趋势》，2014 年第二季度，8 月)。

金属市场的审查。目前的黄金定盘价备受诟病，因为它缺乏透明度，定价银行不公布任何用于确定基准价格的数据。

在黄金定价机制改革之前，白银、钯和铂市场采取了类似的举措。2014年8月，芝加哥商业交易所和汤森路透启动了新的伦敦金银市场协会银价机制，取代有117年历史的伦敦白银定盘价。伦敦金属交易所接手了钯和铂基准价格的管理，并于2014年12月推出了LMEbullion，这是一种为铂和钯市场提供参考价格的电子解决方案。

尽管人们有些担心加大实物商品基准价格监管力度会导致成本上升，但普遍希望对重金属市场基准定价机制的全面改革能够提高透明度和效率，并防止市场操纵。

资料来源：《金融时报》，若干期；汤森路透，2014年，“伦敦金银市场协会的银价开启了贵金属定价新时代”，8月15日；伦敦金属交易所，2014年，“伦敦金属交易所宣布成功启动伦敦金银市场协会的铂和钯价格”，12月4日。

3. 能源

25. 全球初级能源消费在2012年和2013年分别增加了1.8%和2.3%。⁹ 2014年，预计需求增长速度会放缓，因为全球经济日趋疲弱。¹⁰ 在各种初级能源中，矿物燃料是从消费方面讲最受欢迎的能源。它们占初级能源供应总量的80%，其中石油占32.8%、天然气占23.7%、煤炭占30%。¹¹ 但最近，由于二氧化碳的排放及其对气候变化的影响，人们逐渐转向低碳替代能源，如可再生能源。据能源机构预测，除非最近的石油价格暴跌能够持续，否则，到2040年，可再生能源将占能源供应的25%和全球新增发电量的近一半，并将取代煤炭，成为第一大电力来源。到2040年，预计大部分全球需求增长将来自新兴经济体。¹²

原油

26. 2014年上半年，购买原油的两大国际基准布伦特原油和西得克萨斯中质油价在100美元和110美元之间浮动。但从6月底到12月底，价格下降了40%，其中布伦特原油降至约57美元，西得克萨斯中质油降至约53美元(图8)。价格暴跌主要由两大因素驱动，一是全球石油需求减弱，二是市场供应过量。这些市

⁹ 英国石油公司，2013年，《英国石油公司2013年世界能源统计评述》(英国石油股份有限公司，伦敦)，http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf。

¹⁰ 国际能源机构(能源机构)，2014年，《世界能源展望2014》(能源机构，巴黎)。

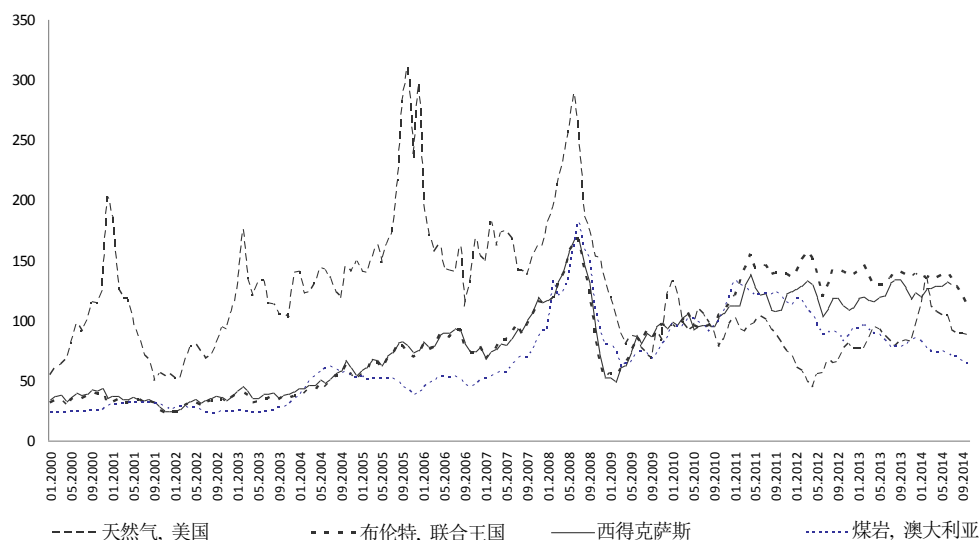
¹¹ 英国石油公司，见前引书。

¹² 同上。

场基本因素不会突然变化；因此，预计石油价格会继续下跌，至少在 2015 年第一季度是如此。

图 8

原油(布伦特)、西得克萨斯中质天然气(亨利港)和煤炭(澳大利亚)的美元价格指数，2000 年 1 月至 2014 年 10 月
(2010 年=100)



27. 能源机构指出，2014 年的全球石油需求预计将从每日 68 万桶增加到每日 9,240 万桶，远低于预计年底每日 9,420 万桶的全球供应量。¹³ 有几个原因造成了原油需求增长放缓。首先是世界经济增长前景黯淡使消费者的行为发生改变。其次，作为近些年石油需求增长主要来源的中国需求下降速度超过预期，一部分原因在于经济冷却，同时也由于企业的能源密集度降低。再次，欧洲的缓慢增长以及个人和企业更加节能导致需求减缓。最后，美元坚挺也造成了货币较弱的国家需求下降，因为以美元计算的石油购买价格变得更加昂贵。

28. 市场上原油的过度供应是与生产有关的一系列因素造成的。首先，尽管需求下降，但石油输出国组织(欧佩克)在 2014 年 11 月举行的第 166 次会议上拒绝修改其生产上限。希望欧佩克会遵循其传统政策，大幅削减生产量，以减少供应。欧佩克政策的明显改变得到沙特阿拉伯石油部长的赞成，这种改变意味着该集团不会减少产量，这将导致市场过度供应情况继续。其次，北美洲的生产量正在增加。在编写本报告时，美国的产量预计将从 2013 年的每日 1,024 万桶增至

¹³ 能源机构，2014 年，石油市场报告，11 月(2014 年 11 月 4 日查询)。

2014 年的每日 1,168 万桶和 2015 年的每日 1,263 万桶。¹⁴ 产量增加主要是页岩田的横向钻探和水压破碎技术进步的结果, 这种技术可以释放岩层中的石油和天然气。此外, 通常用于稀释重油(源于油砂)以便进行管道运输的加拿大超轻质原油或凝析油的产量预计 2014 年将增加 13%。¹⁵ 再次, 巴西深水近海桑托斯盆地的产量预计将在现有基础上, 在 2014 年每日增加 206,000 桶, 2015 年每日增加 325,000 桶; 2015 年, 墨西哥湾的产量将预计每日增加 155,000 桶。¹⁶ 最后, 俄罗斯联邦的产量已达到接近纪录的每日 1,061 万桶, 这主要是由于俄罗斯石油公司(Rosneft)和一些小生产商如巴什石油公司(Bashneft)的产量增加, 其产量月环比增长 1.5%。¹⁷

29. 总的来说, 非欧佩克国家的供应预计将从 2013 年的每日 5,463 万桶增加到 2014 年的每日 5,640 万桶和 2015 年低的每日 5,768 万桶,¹⁸ 从而反映出美国、巴西、加拿大和俄罗斯联邦产量的增加。与 2013 年 10 月的产出相比, 全球供应量从每日 270 万桶增加到每日 9,420 万桶, 需求则仍为每日 9,200 万桶多一点, 因此市场供应严重过剩。¹⁹

30. 石油价格的下降阻碍了该部门的投资。俄罗斯联邦的第二大石油生产商卢克石油公司(LUKOIL)提醒说, 由于投资不足, 钻探的油井减少, 到 2017 年, 该国产量将减少 2,500 万至 7,000 万吨。²⁰ 由于成本高, 西方的石油公司也决定削减具有技术挑战性的深水近海油田中一些盈利较少的生产。据《金融时报》估计, 目前的价格下降可能会使今后十年的预期投资减少近 1 万亿美元(不包括页岩投资), 导致世界每日减产 750 万桶。²¹ 页岩油革命目前增加了美国的供应,

¹⁴ 见 <http://www.reuters.com/article/2014/08/12/us-eia-oil-outlook-idUSKBN0GC1QE20140812> (2014 年 11 月 4 日查询)。

¹⁵ 《金融邮报》, 2014 年, Canada's surprise light oil boom delights oil sands producers seeking diluent (“加拿大轻质油的繁荣给寻求稀释剂的油砂生产商带来欣喜”), 6 月 6 日。见 <http://business.financialpost.com/2014/06/06/canadas-surprise-light-oil-boom-delights-oil-sands-producers-seeking-diluent/> (2014 年 12 月 5 日查询)。

¹⁶ 金融, 2014 年, Goldman slashes 2015 oil price, as output tops demand (“高盛预测 2015 年油价暴跌, 因为产量大于需求”), 10 月 27 日。见 <http://finance.yahoo.com/news/goldman-cuts-brent-forecast-15-2015-034255193--sector.html> (2014 年 11 月 4 日查询)。

¹⁷ 路透社, 2014 年, Update 1- Russia keeps oil output near high despite sanctions, low prices (“1 号最新快讯——制裁和低油价高压下俄石油产量仍居高位”), 11 月 2 日。见 <http://www.reuters.com/article/2014/11/02/russia-oil-output-idUSL6N0SS06A20141102> (2014 年 11 月 4 日查询)。

¹⁸ 能源机构, 2014 年, 石油市场报告, 10 月。见 <https://www.iea.org/oilmarketreport/omrpublic/> (2014 年 11 月 4 日查询)。

¹⁹ 同上。

²⁰ 见 <http://www.reuters.com/article/2014/11/02/russia-oil-output-idUSL6N0SS06A20141102>, 2014 年 11 月 10 日查询。

²¹ 见 <http://www.ft.com/cms/s/0/b3d67518-845f-11e4-bae9-00144feabdc0.html#axzz3MdysJCIS>, 2014 年 12 月 19 日查询。

但预计 2020 年后将开始减少。能源机构估计，到 2030 年代，上游石油和天然气开发将每年需要约 9,000 亿美元投资，以满足 2040 年预计每日 1.04 亿桶、即高出现在 15% 的需求。²²

天然气

31. 世界不同定价区域，如亨利港/(美国)、大不列颠及北爱尔兰联合王国的国家平衡点²³ 和日本液化天然气的成本、保险加运费天然气价格有很大不同。2013 年大部分时间，亨利港每百万英国热量单位(Btu)天然气的现货价格在 3.33 美元和 4.04 美元之间小幅浮动，但 12 月开始上涨，并在 2014 年 2 月达到顶峰，原因是寒冷的天气将价格推向每百万 Btu 6 美元。2014 年 10 月，这一价格稳步下降到每百万 Btu 3.78 美元。²⁴ 促使价格稳步下降的因素包括国内页岩气产量增加以及 2014 年后来全美天气温和导致的需求降低所造成的供应过剩。突如其来的寒冷天气使价格在 2014 年 11 月有所攀升，但此后再次下跌，并且预计会保持较低水平，因为根据预测，全美气温将高于平常，而且供应也很强劲。后来的几个冬月或许会出现低温，但充足的供应加上高储存量可能会防止出现由天气驱动的价格暴涨。

32. 国家平衡点天然气市场上的价格，即用作联合王国和欧洲大陆天然气基准价格的现货交易市场价格在 2014 年上半年有所下降，从每千卡 65.11 便士²⁵ 降至 5 月的每千卡 45 便士多一点。比预期更加温和的(2013/2014)冬季和用于发电的商业天然气消费减少在很大程度上造成了这一现货交易市场天然气价格的下降。价格下行压力的驱动因素还有：供应量大，高储存，以及风力、太阳能和生物质发电量增加等，后者降低了对天然气的需求，并使市场供应充足。但自 2014 年 7 月初以来，国家平衡点的天然气价格回升了 8% 还多，这主要是由于担心俄罗斯对欧洲的供应。不过，预计这次回升会在冬季月份里稳定在每千卡 60 便士，因为储存设施的储存量已达到近 90%，共有 740 亿立方米，相当于欧洲年需求的 15% 以上。²⁶ 储备量比 2013 年同期高出约 160 亿立方米。这将有助于抵消会导致价格上涨的供应不足的影响。

²² 《世界能源展望》，能源机构，2014 年 10 月。

²³ 国家平衡点天然气市场的供应来源有很多，包括联合王国的生产、通过管道输送从挪威和欧洲大陆进口、储存量以及来自全球市场的液化天然气罐车供应等。进行买卖交易的市场参与者有石油和天然气生产商、液化天然气供应商、公用事业公司、发电厂、工业用户和金融贸易商等。

²⁴ 见 <http://www.eia.gov/dnav/ng/hist/rngwhhdm.htm> (2014 年 11 月 17 日查询)。

²⁵ 见 <http://www.platts.com/news-feature/2014/naturalgas/europe-summer-outlook/index/> (2014 年 11 月 17 日查询)。

²⁶ 见 <http://www.reuters.com/article/2014/09/09/us-ukraine-crisis-gas-europe-idUSKBN0H41ER20140909> (2014 年 11 月 25 日查询)。

33. 在亚太区域，天然气价格与石油挂钩合同有关，这导致价格在很大程度上取决于石油市场因素。贸易通常以液化天然气货物的方式开展，其中日本占东亚进口量的约四分之三，占世界液化天然气进口量的三分之一。2014 年，液化天然气的价格下跌 43% 以上，从 1 月的每百万 Btu 20 美元降至 9 月的每百万 Btu 11.30 美元，²⁷ 部分原因在于石油价格下跌、日本对天然气发电的需求增长较弱、该区域冬天气候温和，以及市场供应过量。埃克森美孚的巴布亚新几内亚液化天然气项目提前启动，在其长期出口合同生效之前就将大量天然气投放现货市场。²⁸ 导致价格下跌的其他因素包括能效提高、可再生能源等具有竞争力的燃料崛起、发电厂的燃煤量大幅增加和天然气消费放缓等，其中天然气消费放缓的部分原因在于人口低增长以及重新使用核能的可能性，这影响到液化天然气市场进出口商之间的长期合同。价格下降趋势在 10 月份发生逆转，因为公用事业部门为北半球冬天临近而进行的储存导致季节需求上升。

煤炭

34. 煤炭价格历来比石油和天然气价格更加稳定，但过去十年开始出现一定的浮动。自 2011 年 1 月以来，澳大利亚热能煤的价格下降了 36% 以上，从最高每吨 141.94 美元降至 2013 年 12 月的每吨 90.36 美元。2014 年，价格继续下跌，从 1 月份的每吨 87.44 美元跌至 10 月的每吨 68.45 美元，下降了 20% 多。煤炭价格的下行压力主要来自澳大利亚、印度尼西亚、美国、哥伦比亚和南非等主要出口国较高的矿产量。2013 年，全球产量达到创纪录的 78 亿吨，比 2012 年增加 0.4%，²⁹ 消费则落后于产量的增长。需求减弱的部分原因在于开采和使用煤炭造成的环境影响、大多数国家经济体的脱碳以及对环境更加无害的能源所具有的竞争力等。

35. 当前的煤炭低价给全世界生产商带来降低产量和成本的压力。一些采矿公司已作出反应，减少了产量。由于需求薄弱，俄罗斯联邦最大的煤炭生产商之一 Kuzbassrazrezugol 计划在 2015 年将出口量减少 230 万吨。海运热能煤最大的生产商 Glencore 也计划从 12 月中旬开始，将澳大利亚煤的开采停止三周，估计这将使其产量减少 500 万吨(约为 Glencore 澳大利亚煤年产量的 6%)。³⁰ 预计出口量的削减，再加上高成本生产能力的降低和需求的增加，足以将价格推到能够吸引新投资的水平。

²⁷ 见 <http://www.reuters.com/article/2014/11/12/Ing-japan-spot-idUSL3N0T210P20141112> (2014 年 11 月 25 日查询)。

²⁸ 见 <http://www.oilsearch.com/Our-Activities/PNG-LNG-Project/PNG-LNG-Project-Overview.html> (2015 年 1 月 30 日查询)。

²⁹ 世界煤炭协会，2014 年煤炭实况。

³⁰ 见 <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/07c18366-6c14-11e4-b939-00144feabdc0.html#axzz3KATdvWUR> (2014 年 11 月 25 日查询)。

可再生能源

36. 据估计，2011 年和 2012 年，可再生能源分别占全球最终能源消费总量的 17% 和 19%。预计 2013 年底消费量会再次增长，但在编写本报告时没有相关数据。传统生物质占 2012 年消费的可再生能源的将近一半。其他能源在最终能源使用总量中所占的比例略有增加。例如，提供热能的现代可再生能源从 4.1% 增至 4.2%，水力发电从 3.7% 增至 3.8%，风力、太阳能、地热和生物质发电从 1.9% 增至 2%。消费增加的部分原因是污染较大的矿物燃料的结构性下降、可再生能源成本下跌、政府激励措施以及融资上的创新等。一些国家为提升可再生能源在能源组合中的比例而采取的政策措施也增加了可再生能源的消费量，如中国在 2010 年修订了可再生能源法。设定可再生能源目标的国家从 138 个增加到 2014 年初的 144 个，制定可再生能源支持政策的国家数目则从 11 个增加到 138 个。³¹

37. 2013 年，可再生能源利用的主要增长领域是发电领域，包括水电，其装机容量逐年增长，从 2009 年的 1,170 千兆网(GW)增加到 2013 年的 1,560 GW。2013 年，水力发电累计装机容量占最大比例，达 1,000 GW，自 2012 年的新增装机容量也达到最高(40 GW)，其中 73% 是在中国安装的。太阳能光伏发电的贡献(39 GW)也由中国主导，其增长占全球新增装机容量的约三分之一，其次是日本和美国。2013 年风电装机容量比上年增加了 35 GW，增至 318 GW。这一增长大多来自欧洲联盟和拉丁美洲新市场。生物质发电能力也增加了 5 GW。2013 年，可再生能源占全球发电净增量的 56% 还多。³²

38. 2013 年，运输部门使用的液态和气态生物燃料等可再生能源出现强劲增长。2013 年底，全球乙醇产量从 826 亿升增至 872 亿升，生物柴油产量则从 236 亿升增至 263 亿升。同样用于运输部门的经加氢处理的植物油在 2013 年增加了 16%，增至 3 百万升。液态生物燃料占全球燃料需求的约 2.3%。³³ 生物甲烷等气态生物燃料因政府探索其在运输部门的使用而受到更多关注。

二. 近期市场动态产生的政策问题

39. 本章讨论初级商品市场近期动态产生的一些主要政策问题，并提出一些对于克服依赖初级商品的发展中国家所面临的挑战十分重要的政策办法，特别是应对价格下降的潜在影响并减轻受广泛价格波动影响程度的政策和行动建议。此外还讨论了最近对一些初级商品出口国采取的出口限制措施的辩论情况。

³¹ 21 世纪可再生能源政策网，2014 年，《2014 年全球可再生能源状况报告》(REN21，巴黎)。

³² 同上。

³³ 同上。

A. 支持小农户应对农业初级商品市场的价格下跌

40. 近来的初级商品价格下跌降低了农民、尤其是发展中国家小农户的利润率。这促使一些国家采取了行动。例如，在生产成本高的情况下，棕榈油的较低价格迫使一些大生产国如印度尼西亚和马来西亚在 2014 年底放弃对棕榈油出口征收关税，以遏制地方囤积，增加农民收入。由于全球植物油市场目前供应过量，这种决定可能会在政策有效性仍然值得怀疑的情况下，使这些国家损失大量税收。一种可能的办法是，政府制定或改进政策，使农民能够降低其生产成本，从而在国际市场上仍然具有竞争力。特别是，农民需要增加对低成本生产性资产，包括种子、化肥、资金和土地的利用。但这种政策决不能以环境退化为代价。

41. 此外，应当铭记的是，即使在制定并采取必要行动后，并不是每个小农户都具备从市场参与中受益的技能或能力。对于没有能力从促进市场准入的措施中受益的农民而言，应当考虑补偿性政策，如发放有时限的合理补贴，以改善其生计。对小农户的援助应被视为一种处理社会问题、特别是贫困和不平等的途径，这些问题使大部分人口处于经济进步的边缘。

B. 初级商品贸易中的出口限制

42. 出口限制的手段很多，如出口税、出口禁令、出口配额和出口许可要求等。2008 年粮食危机期间，发展中国家对农业初级商品采取了许多临时出口限制措施。经济合作与发展组织开展的一项调查表明，2009 年至 2012 年，发展中国家对工业原材料广泛实行了长期出口限制。³⁴ 最近印度尼西亚禁令出口未加工矿石又是一例。与进口限制相比，世界贸易组织(世贸组织)关于出口限制的规则要宽松得多，因为出口限制往往被视为国内政策。除了对新成员如中国的一些例外之外，世贸组织成员国通常在出口限制方面没有具有法律约束力的承诺。

43. 但是，近些年来在初级商品贸易中越来越多地使用出口限制，引起了一些争论，并在一些情况下导致了在世贸组织采取的法律行动。对于依赖国际市场获得对其工业生产十分重要的原材料的发达国家而言，出口限制会造成供应的不确定性和价格浮动。对于粮食净进口的小国家而言，出口限制会导致其粮食安全情况恶化，并降低它们对国际贸易的信任，如 2007-2008 年的粮食危机所示。而对于许多出口初级商品的发展中国家而言，出口限制是一个重要的政策手段，可用于实现多种目标，如改善贸易条款、增加税收、加强粮食安全、促进下游工业发展和保护环境等。

44. 由于出口限制会导致贸易的短期和长期福利收益在出口国和进口国之间的重新分配，因此应加强国际对话与合作，解决这一问题。特别应当考虑到发展中

³⁴ 经济合作与发展组织，2014 年，《原材料贸易出口限制：事实、谬误和更好的做法》。

国家的合理关切，如粮食净进口低收入国家的粮食安全关切，以及依赖初级商品的发展中国家加强本国原材料加工并在供应链中升级的必要性。

C. 低能源价格的政策影响

45. 如前所述，自 2014 年年中以来，过量的石油供应和较低的需求给能源价格带来了下行压力。这种下降对石油进口国和世界经济而言利益巨大，因为它会促进短期的经济增长。另一方面，许多出口国收入受损，面临预算规划上的挑战，贸易恶化，宏观经济管理变得复杂。

46. 低油价还对油田开发产生负面影响，致使石油公司延迟或取消对高成本石油生产的投资，特别是在开发复杂、有技术难度和资本密集型的工艺如深水油田方面。大型石油公司，如壳牌(Shell)、赫斯(Hess)、埃克森美孚(Exxon Mobil)和雪佛龙(Chevron)都宣布在 2014 年削减资本支出，有些公司，如英国石油公司则计划在 2015 年作此削减。估计该行业正在开发的项目中有近一半需要石油价格超过 120 美元才能实现现金流为正。³⁵ 此外，低价格和浮动造成的环境不确定性使石油和天然气研发开支减少。而这种新技术在增加产量、降低成本方面发挥着重大作用。

47. 进行页岩田石油钻探的石油公司在将石油投放市场方面面临着同样的投资挑战。页岩油井需要高额投资，而其第一年的产量递减率高达 70-90%。如果石油价格进一步下跌并且低价格得到维持，会对资本支出的筹资能力产生负面影响，从而给长期产量增长造成不利影响。³⁶

48. 石油的前景是积极的。欧佩克预计石油将继续在满足世界能源需要方面发挥重要作用，因为尽管能源密集度大幅降低，但全球经济规模翻了一番，各地人口在增长，财富在扩大。³⁷ 能源机构和美国能源信息情报署的预测也显示全球需求增长，非欧佩克供应开始缓和。因此，由于开发油田的经济成本而暂停扩大生产能力的决定可能会在将来对价格合理的能源造成不良后果。在价格低并且不确定的环境中投资看似矛盾，但一个重要的政策目标是在价格较低的情况下，仍于现在增加投资，扩大生产能力，以满足将来的预期需求，因为从原油勘探到生

³⁵ 见 <http://www.economist.com/news/business/21623694-price-oil-has-been-tumbling-cost-finding-it-has-not-unsustainable-energy> (2015 年 1 月 28 日查询)。

³⁶ MG Salameh, 2013 年, *Impact of U.S. shale oil revolution on the global oil market, the price of oil and peak oil* (“美国页岩油革命对全球石油市场、油价和石油生产高峰的影响”), 国际能源经济协会, 第三季度。见 <http://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iaee.org%2Fen%2Fpublications%2Fnewsletterdl.aspx%3Fid%3D202&ei=DRfJVKOpC8a0UdndgcAJ&usq=AFQjCNE6dATkpF2E8WxGQNhY6Lne0Uy8vg&bvm=bv.84607526,d.bGQ> (2015 年 1 月 28 日查询)。

³⁷ 见 http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/Executive_Summary_WOO2014.pdf (2015 年 2 月 2 日查询)。

产的时间间隔可长达六年。页岩油井需要的时间较短，但不像传统油井那样可以长期保持相对稳定的产量，其产量可在三年内下降 60%至 91%。现在投资扩大生产能力，将确保在未来获得价格合理的石油，避免油价暴涨影响到能源安全的经济层面。

49. 鉴于对二氧化碳排放量增加和气候变化的关切以及能源安全原因，一些国家力求通过增加替代能源的比例来实现能源组合的多样化。但低油价往往会增加对石油的依赖，而以其他能源为代价。这个矿物燃料低价时期给没有政府政策支持而转向或增加使用替代能源的可行性带来挑战。2013 年，许多欧洲国家和美国减少了对可再生能源的政策支持。可再生能源面临电网相关限制方面的挑战、其电力公司担心竞争加剧的一些国家的反对以及全球继续对矿物燃料实行的高补贴。³⁸ 因此需要制定更多政策，尤其是在促使降低成本、提供新型融资、克服配电限制和确保公平竞争方面。实行开发可再生能源的积极战略将带来收益，不仅促进能源多样化，而且会减少使用上述能源对健康和环境造成的影响。

50. 煤炭占全球初级能源需要的约 30%和世界电力的 40%。它是世界初级能源的第二大来源，仅次于石油，并且是发电的主要来源。煤炭供应充足、价格可以负担并在全球广泛分配。按照目前的生产进度，已探明储量预计能持续 113 年。鉴于这些原因，将煤炭纳入能源组合是具有吸引力的，但温室气体排放和气候变化使得煤炭不如排放量低的燃料可取。应做出更多努力，建造更有效的煤电厂，利用碳捕获和碳储存技术改造旧厂，并拆除最古老、最无效的煤电厂。在 2014/2015 年冬季可能发生天然气短缺的情况下，一些国家已在重新审视使用煤炭发电的问题。

D. 应对价格浮动的政策办法

51. 可以探讨一些降低净进口经济体受价格风险影响的政策办法。例如在繁荣时期，超出政府收支平衡油价³⁹ 的收入可纳入储备金，帮助减轻冲击的影响。许多石油出口国设法在价格较高的时期积累了储备金，用于缓解收入减少期间的开支。

52. 欧佩克在传统上维持了平衡世界原油供应与需求变化的作用。这在一定程度上是通过以下方式实现的：保持过剩的能力来应对需求的增加，并向成员国分配生产配额。尽管它们尚未在如何应对市场供应过剩方面达成共识，但采用可靠地削减产量的政策有助于减少供应过剩和价格下行压力。不过，在编写本报告时，似乎并未想到以此解决 2014 年下半年石油价格骤降的问题。

³⁸ 21 世纪可再生能源政策网，前引书。

³⁹ 平衡政府预算的价格。

53. 在可用来减轻价格风险影响的许多选择中，发展中国家使用最少的是基于市场的工具。常用的套期保值工具有远期合同、掉期、期货、期权等传统工具，也有一些复杂的组合(如利率上下限期权和场外交易工具)，具体依最终用户转移风险的战略而定。发达国家的初级商品生产者正在越来越多地利用套期保值方案减轻价格波动风险度，但套期保值做法在发展中国家仍不普遍，原因在于对这些工具的作用了解有限，使用经验不足，初级商品衍生品交易(如期货追加保证金和期权溢价)面临障碍，并缺乏开展套期保值交易的体制框架。为克服这些限制，应鼓励负责收入管理的政府机构开展适当的培训和能力建设，充分了解如何利用基于市场的工具来管理价格风险。各国政府还应为衍生工具交易创造有利环境，例如放宽可能限制衍生工具交易和外国市场交易的条例和政策。