

2010年6月4日



第三十届粮农组织亚洲及太平洋区域会议

2010年9月27日—10月1日，大韩民国庆州

本区域在应对全球粮食和金融危机方面 所汲取的经验和政策教训

目 录

| | 段 次 |
|-----------------------|---------|
| I. 引言 | 1 - 4 |
| II. 粮价及经济危机对几个亚洲国家的影响 | 5 - 43 |
| III. 含意及政策教训 | 44 - 62 |
| IV. 结论及建议 | 63 - 70 |

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网www.fao.org网站获取。

I. 引言

1. 2006年至2008年夏初，国际市场上的粮食价格升至20世纪70年代初期以来最高水平。国内消费者价格和生产者价格也出现了相应上涨，但总体来说低于国际价格的涨幅，同时粮食不安全的人口数量呈急剧增加。尽管此后国际商品价格已经出现下降，但亚太区域许多国家的主粮国内价格仍然保持在高位。据经合组织—粮农组织《2009—2018年农业展望》预测，农产品价格整体虽将低于2008年峰值，但中期仍将高于过去十年的平均水平。

2. 亚太区域受到2008年9月开始的全球金融及经济危机冲击时，粮食价格才刚刚开始从峰值回落。人们普遍担忧经济增长速度将急剧减缓，导致失业与就业不足加剧，对实际工资造成压力，劳动力从城市回流到农村，最终导致粮食不安全和贫困的加剧。这些担忧尚未完全变成现实，其中一个原因是亚太区域各国政府已经从20世纪90年代末的亚洲金融危机中汲取了经验，实施了一揽子刺激计划，有力应对危机，另一个原因是出口已出现强势反弹。

3. 2009年和2010年初，亚太区域国内生产总值增速有所提高，经济复苏势头明显。但全球中期宏观经济前景仍不确定，尚不容滋生自满情绪。

4. 粮农组织亚太区域办事处于2009—10年间对亚太区域9个国家进行了分析研究，本报告将介绍该研究以及粮农组织和其他国际组织近期所进行的研究中得出的成果与结论。本报告将突出介绍全球背景，以及双重危机给这些国家带来的影响，详细介绍各项政策应对措施，包括粮农组织的应对措施，并试图得出政策教训，为今后应对类似危机提供建议。

II. 粮价及经济危机对几个亚洲国家的影响

粮价危机：起因及对粮食安全的影响

5. 2006—08年间的粮价危机发生之前，扣除价格因素，国际市场上的粮食价格自1974年达到峰值之后，长期以来总体呈下降趋势，到1999年达到历史最低点。粮价的下降使穷人能买得起粮食，从而对提高粮食安全起到了重要作用。随后，从2003年开始，粮食价格开始上涨，从2006年开始，粮价上涨速度急剧加快。¹从2006年到2008年6月，粮农组织（名义）粮价指数共上涨了175%。这场危机一个值得注意的特点是，所有主要的食品类别，包括油脂、谷物、乳制品、肉类和糖，价格都急剧上涨，虽然不同商品的上涨时间有所不同。例如，国际大米名义基准价格在2008年5月末达到了每吨1000多美元的最高点，是2006年5月价格的三倍多。

¹ 粮农组织（2008）。“飞涨的粮食价格：事实、观点、影响及所需行动。”“世界粮食安全高级别会议：气候变化和生物能源带来的挑战”会议文件。罗马，2008年6月3日—5日。HLC/08/INF/1。

6. 虽然对 2006—08 年间粮价危机的起因仍存有争议，但最令人信服的解释是，这场危机是一场“完美风暴”的结果，也就是说，粮价上涨并非由单个因素造成，而是多种因素共同导致，²再加上某些国家和国际政策的溢出效应，使危机扩散到其他国家。例如，出口禁令有可能加剧了其他国家粮价的上涨。近期研究还证实，近年来主要作物的长期实际价格波动性在加大，而且这与全球宏观经济波动性有着关联。³

7. 其根本原因是自 2000 年以来，除了 2004 年、2005 年和 2008 年以外，谷物生产无法与谷物消费，也就是用于食品、饲料和工业用途的谷物消费，保持同步增长。这种现象的原因，一定程度上是 2006 年以后生物燃料需求增长，导致谷物需求增速加快，但是谷物供给无法与需求保持同步增长的主要原因是各国政府和国际社会忽视了对农业的投资。一旦供给受挫，这种现象就进一步加重，最突出的例子就是澳大利亚遭遇了百年一遇的长期干旱后，本世纪前十年小麦出现严重减产。

8. 供给跟不上需求的后果之一就是世界范围内谷物库存消费比率下降到几十年来的最低点。结果导致农产品市场高度紧张，往往对意料之外的形势做出激烈的反应。2008 年春最重要的反应之一是柬埔寨、中国、印度和越南同时禁止了大米出口，有可能导致了大米市场的恐慌，致使泰国大米基准价格在 2008 年 5 月下旬短时间内超过了每吨 1 000 美元。

9. 同时，强劲的经济增长意味着油价和总体商品价格强劲上涨，从而提高了农业生产成本，尤其是肥料和柴油成本，减少了农业的利润空间。油价上涨同样导致运输成本上涨，从而提高了粮食的到岸价⁴。

10. 证据显示了重要的一点，那就是虽然投机可能起了一定的作用，但不可能是价格上涨的主要因素，原因在 Headey 和 Fan（2008）中有详细的阐述。

11. 另一种常见的观点认为，价格上涨是由印度和中国快速增长的粮食需求所导致，但这一条也可予以否定。如果这种解释成立，那么中国和印度各种用途的谷物需求（粮食、饲料、工业用途等）的增长速度应当快于世界其它地区。但证据却表明，1995 年以来，世界其它地区谷物消费的增长速度比中国和印度的增速相加还要高。所以不能说中国和印度的需求导致了谷物价格攀升。⁵

² 见，如 Headey, D 和 S. Fan。（2008）。“危机解析：粮价飞涨的原因及后果”。《农业经济学》，第 39 期（2008）增刊第 375—391 页；或 Alexandratos, N。（2008）。“粮价上涨：可能的原因、过去的经验以及长期相关性”。《人口与发展评论》第 34（4）期，第 663—669 页。

³ 见，如国际货币基金组织（2009）。《2009 年 10 月世界经济展望：持续复苏》。第 61—63 页。

⁴ 到岸价也就是进口港的卸货价格，包括商品费、运费和保险费，以及所有交通费用。

⁵ 但还有一种合乎逻辑的可能性：就是世界其他地区的谷物消费量增长中，有一部分是用于生产出口到中国和印度的动物饲料。要解决这个问题，只要证明这两个国家是肉类和肉产品的净出口国就足够了。有证据证明两国确实是此类产品的净出口国。

12. 由于上述种种原因，国际市场粮价从 2006 年至 2008 年夏初呈急剧上涨。国际市场的价格变化可以对生产和消费产生影响，但仅仅是因为它可以转化为国内价格变化：各家各户，包括农户，都只会对国内价格而非国际价格做出反应。所以，必须确定国际价格上涨在多大程度上被转化为国内价格的上涨。关于这个问题，不可能给出一个涵盖所有农产品的全面答案，但是就谷物而言还是有一些证据的。

13. 如果只看大米市场，那么阻止国际高价影响国内价格最成功的两个国家就是中国和印度。在这两个国家，当国际大米价格涨至三倍的时候，数据上并没有显示国内大米价格出现暴涨。2006 年 5 月至 2008 年 5 月，国内大米价格上涨了 20% 到 30%。

14. 而作为重要的大米出口国，柬埔寨、泰国和越南则代表了另一个极端。2006 年 5 月至 2008 年 5 月之间，柬埔寨和泰国的大米价格上涨了 2.5 倍，而越南的大米价格则翻了一番。

15. 就研究中涉及的其他国家而言，2006 年 5 月至 2008 年 5 月间，斯里兰卡的国内大米价格翻了一番多，孟加拉国上涨了约 80%，菲律宾上涨了近 50%，而加德满都（尼泊尔）则上涨了近 30%。

16. 结论是，国际价格的上涨转化成了国内价格的上涨，但这种转化并不完全。⁶ 部分原因是期间多数亚洲国家的货币相对美元而言呈升值趋势，这意味着以国内货币表示的价格和美元价格的增长率并不相同。另一个原因是多数亚洲国家明确执行把国内主粮价格稳定在国际价格水平以下的政策，例如通过禁止出口主粮的方式，2008 年 3 月至 2008 年 7 月，中国、印度，甚至柬埔寨都是这样做的。

17. 应当指出的是，粮农组织另一项针对世界上 46 个发展中国家的研究⁷显示，在国际价格上涨之后，相应的国内生产者价格增长与消费者价格增长比例大致相同。

18. 在证明国际价格上涨会导致国内消费者价格和生产者价格上涨之后，有必要估算一下较高粮价对家庭福利水平的影响。这种影响取决于该家庭是粮食净买方还是净卖方。净买方由于较高的市场价格会遭受损失（假设他们的货币收入不变），而净卖方则会从中受益。自给自足的农户既不受益也不受损。在亚洲的发展中国家，人口中的大部分都是粮食净买方。城市居民无疑是净买方，而即便在农业人口中，无地劳动者和小农往往也是净买方。

⁶ 国际价格的变动转化成国内价格的变动，但是并非全部转化，这种总体情况同样适用于大米之外的其它商品。

⁷ Dawe, David 和 Cristian Morales-Opaze (2009): “世界粮食危机期间，发展中国家国内主粮价格上涨了多少？又下降了多少？”农业发展经济司工作文件第 09-09 号。联合国粮农组织农业发展经济司。

19. 粮价上涨给净买方带来的损失程度取决于粮食开支占家庭收入的比例⁸；穷人在多大程度上能以较便宜的粮食种类来取代较昂贵的粮食种类；以及是否存在社会安全网计划，能按补贴价格向穷人提供粮食，或者为穷人提供收入支持。

20. 如果农民不能卖出高价，或者肥料和燃料等生产成本价格与粮食价格同步上涨，那么粮价上涨给净卖方带来的收益也很小。在这种情况下，扩大生产带来的净收益很少或者不存在，因此生产者扩大生产的积极性也不强。但即便有积极性，也不一定能带来产量的增长，除非具备能保证产量持续增加所必需的生产和销售基础设施。比如柬埔寨的案例研究就指出，“众所周知的限制因素阻碍了产量的增长，其中包括机械化程度低、肥料利用效率低、灌溉不足和基础设施落后。”

21. 研究显示，2006—08年间的粮价危机对所有9个国家中的多数家庭都有负面影响，因为他们往往是粮食净买方，不得不削减粮食开支。例如，斯里兰卡的国别研究显示，家庭食品总支出呈下降，但主粮开支则增加了近60%。相应的代价是畜产品消费量减少，畜产品开支下降了近20%。各家只是稍微削减了主粮消费量，但畜产品消费量呈大幅下降，因此对膳食质量有负面影响。

22. 从在斯里兰卡观察到的侧重主粮消费的相对变化，突出显示了价格上涨时家庭应对策略的一个重要方面：减少畜产品、水产品和果蔬产品的消费，转向消费不太喜欢或者较为便宜的食物。减少主粮消费往往是最后的办法。其他国家似乎也出现了类似的应对策略，但是这方面并没有最新的确凿证据。

23. 在国际粮价上涨没有转化成国内粮价上涨的国家，危机的影响较小。中国政府成功抑制了国内价格上涨，降低了国内消费者的损失。由于政府同样采取了措施阻止肥料价格上涨，因此粮食净卖方最终受到的影响可能也很小。

24. 越南的案例研究说明，将粮价上涨对国民经济的整体影响和对家庭的影响区分开来是很重要的。越南是世界上最大的大米出口国之一。2006年，越南农民中大约有60%是粮食净卖方，因而能从较高粮价中受益。但高粮价却导致大多数家庭处境更差，甚至在越南大米产量最高、面积最大的大米产区湄公河三角洲地区也是如此！这是由于三角洲大多数家庭（包括非务农家庭）都不种大米。但也可以说，较高的大米价格对于国家整体来说是有利的，因为获益者从高价中获得的收益大于受损者的损失。

25. 危机对消费的长期影响尚不清楚，因为目前有证据显示，名义工资确实随着主粮价格上涨而提高了。例如，孟加拉国的研究证据显示，农业劳动力的名义日工

⁸ 自20世纪70年代中期的粮食危机以来，这一比例到2008年已经显著下降，但即便这样，柬埔寨最穷的五分之一人口仍然将收入的三分之二花在购买粮食上。这一比例在印度尼西亚、泰国和越南等国家较低，这表明通过削减较为次要的支出等方式，仍有余地保证粮食消费。

资随着粮价上涨而上升。后来，当全球金融与经济危机之后粮价出现下跌时，“大米工资”上涨如此之多，以至于 2009 年 5 月，农业劳动力一天的工资可以买到近 8 千克大米，而一年之前只能买到 4 千克。⁹

26. 同样，斯里兰卡的国别研究显示，虽然无法在粮食价格和工资增长之间建立确定的联系，但农业、工业和商业领域的实际工资以及工资委员会管辖的员工工资都出现了增长，而政府工作人员的工资却总体出现下降。

27. 必须注意到，危机期间粮食安全的关键问题是收入是否能调整得足够快，使人们能够维持粮食购买力，因为人们每天都要满足自身对粮食的需求，不容拖延。

全球经济危机：对宏观经济影响的回顾

28. 2008 年 9 月全球金融危机爆发，以及随后全球经济进入衰退都曾引起恐慌，人们担心世界经济会陷入另一次大萧条。对于亚太地区的发展中国家来说，由于其金融领域没有受到影响，本次经济危机是一个外来冲击。危机影响了这些国家的国民收入，具体是通过：i) 商品出口收入降低；ii) 外商直接投资和间接投资减少；iii) 旅游业等领域收入减少；以及 iv) 国际汇款减少（尽管有证据显示此项情况保持良好）。¹⁰

29. 本项研究涉及的国家可以分为两组：国内生产总值增速急剧减缓、甚至下降的；以及国内生产总值增速减缓不多的。

30. 研究发现有两个国家的 2009 年国内生产总值出现了负增长，分别为柬埔寨和泰国。柬埔寨的案例很有启发性。柬埔寨 2001 年到 2007 年间实际国内生产总值以年均 9.7% 的速度强劲增长。2008 年，增速急剧下降到 6.7%，预计在 2009 年为负值，这主要是因为其主要出口产品服装的出口，由于最大的目标市场美国经济衰退而急剧下降。同时，外商直接投资也急剧下降，尤其是在 2009 年。但官方发展援助仍然强劲，这在很大程度上减轻了受到的冲击。

31. 在三个经济快速增长的亚洲国家——中国、印度和越南，2008 年和 2009 年实际国内生产总值增速比 2001 至 2007 年间的平均增速下降了 1 到 2 个百分点。其他几个国家，孟加拉国、印度尼西亚、尼泊尔和斯里兰卡，危机之前的经济增长相对较慢。这些国家的增速在 2008 年和 2009 年也略有下降。有趣的是，这几个国家中除了印度尼西亚，2008 年的实际国内生产总值增速都高于 2001 年至 2007 年间的增速。这可能是由于这些国家特殊的因素抵消了全球危机的负面影响，比如尼泊尔和斯里兰卡的国内暴力冲突停止。

⁹ 但由于缺乏工作天数的证据，因此难以确定农业劳动力在危机之后是否有较高收入。

¹⁰ 还有对贸易条件的冲击，但是本文讨论的重点不涉及这个方面。

32. 研究涉及的各国的国民经济增速放缓是由于出口的剧烈下降造成的，并因外商直接投资减少而进一步加剧，这一点和危机是外来冲击的说法相一致。汇款和旅游业等在多数国家仍不足以造成重要影响。但出口迅速出现恢复，帮助这些国家实现了经济复苏。

33. 中国的案例也很有启发性。2008年10月至2009年3月间，中国的月出口值下降了50%以上。由于中国的出口占国内生产总值比例在2007年超过了40%，可以预见这样剧烈的紧缩会影响国内生产总值。但外商直接投资只有小幅度的减少。2009年春开始，出口强势反弹，到2009年12月几乎回到了2008年10月的水平。印度也有类似的经历，尽管其出口占国内生产总值的比例要远远低于中国，为24%。

34. 亚太区域各国政府实施的一揽子经济刺激计划也在促进经济复苏中发挥了同样重要的作用。此类计划中规模最大的一项是由中国政府实施的，其2009年和2010年的金额相当于5860亿美元。除此之外，还有地方政府实施的一系列刺激计划作为补充，金额比中央政府的金额还要大。这项刺激计划的重点是投资，包括农业投资。

35. 在印度，一揽子刺激计划的主要形式是减税和退税，金额相当于国内生产总值的约3.5%。但没有专门拨款用于提高农业投资。

36. 越南在2008年实施了相当于国内生产总值12%的一揽子刺激计划，其中70%拨给了基础设施和发展项目，其余30%用于减免税和福利支出。

37. 在孟加拉国、柬埔寨、印度尼西亚、尼泊尔、斯里兰卡和泰国，一揽子刺激计划占国内生产总值的比例比中国低得多，而且主要以减税和补贴的形式进行，也许是因为这些国家缺乏和中国相当的外汇储备和相似的有利财政状况，因此没有能力采取同样的措施。但是某些其它形势发展，比如尼泊尔和斯里兰卡国内冲突的中止，带来了有利的增长效应。

38. 由于实行了这些刺激政策，再加上保护国内价格不受国际价格影响的政策，最终危机对贫困和营养不足造成的影响并没有起初担心的那样严重。例如，中国的大规模刺激计划总共（中央政府加上地方政府）相当于中国年国内生产总值的四分之一，即刻对经济产生了影响。对中国的研究采用了一整套基于农户的独特数据，表明尽管危机之后有4900万在城市打工的农民工因失业而返乡，但随着刺激计划的实施以及2009年初的出口反弹，他们中的大多数已在2009年8月前重新就业。这意味着按中国的标准来看，全球金融及经济危机对农村贫困的影响是微弱的：2008年贫困人口可能增加了55万到83万，在2009年又增加了约83万到110万。

39. 在印度，2008年和2009年的实际国内生产总值增速比2001年至2007年间的平均增速最多降低了一个百分点，这同样要部分归功于政府的一揽子刺激计划。

按照人均国内生产总值每降低一个百分点，贫困人口数量就增加 0.65%¹¹来计算，由于经济增长速度放缓，2008 年贫困人口增加了 200 万，2009 年贫困人口增加了 100 万。¹²

40. 由于数据所限，无法就刺激计划对越南的影响得出确定的结论，但大家公认，刺激计划促进了越南的经济复苏，尽管代价是通货膨胀率升高，以及房地产行业可能出现房产价格“泡沫”。但是，刺激措施对农业的直接影响很小，因为多数农民不符合获得贴息贷款的条件。

41. 印度尼西亚的国别研究显示，通过全球金融及经济危机后一系列刺激措施的实施，粮食不安全人口数量比假设危机没有发生的情况增加了 3%。政府的一揽子刺激计划发挥了作用，因为如果没有该计划，粮食不安全人口数量将增加 4%。

42. 在那些受全球金融及经济危机初始影响较大、而刺激计划相对于国民经济来说规模较小的国家，家庭粮食安全受到的影响明显较为严重。例如在柬埔寨，通过入户调查获得的证据证明，全球金融及经济危机对粮食安全造成了影响。和预期的一样，危机对粮食消费的影响巨大。2008 年 9 月到 2009 年 9 月间，大米消费量下降了 31%，而猪肉和牛肉的消费量则下降了 50%以上。值得注意的是，要不是国内粮食价格在全球金融及经济危机影响下出现了下滑，粮食安全的恶化情况还会更加严重。

43. 至于危机对生产者造成的影响，粮农组织委托进行的另一项研究¹³显示，危机对孟加拉国、印度尼西亚、巴基斯坦和越南的小农收入都有负面影响。影响的幅度在总收入的 1.9%到 4.7%不等。农业总收入和非农工资收入都出现了下降。前的主要原因是全球金融及经济危机造成农产品价格下跌，而需求量并没有增加。由于农产品产量变化很小，因此劳动力需求方面的变化相应也很小。

III. 含意及政策教训

44. 从以上内容可以看出一项关键事实，即亚洲地区似乎已经较好地抵御了这两场危机，这与 1997—1999 年亚洲金融危机的情形颇为不同。在多数国家，两场危机的影响相对较弱，持续时间较短。我们必须了解其中的原因，以便在此基础上为未来汲取教训。

¹¹ Besley, T.、R. Burgess 和 B. Esteve-Volart. (2005): “实现扶贫型增长：印度案例研究”。世界银行，经处理。

¹² 根据衡量贫困的不同方法，2004 年至 2005 年印度有 2.4 亿至 3 亿贫困人口。

¹³ Begg, M.、A.Gurney、P. Newton、B. Fisher 和 A. Matysek. (2010)。“经济及金融危机对亚太区域农业和小农的影响”。BAEconomics 咨询公司为粮农组织编写的报告，经处理。

45. 与 1997—99 年亚洲金融危机不同，亚洲各经济体的金融及银行体系并不是造成本次经济危机的根源。相反，亚洲地区是这场源自别处的危机的受害者。对于多数亚洲国家而言，出口大幅收缩，外商直接投资速度放缓，是造成危机的最直接原因。

46. 如上文所述，本区域各国政府实行的一揽子刺激计划在化解危机影响的过程中发挥着关键性作用。另一个关键事实就是多数国家的出口出现快速反弹。例如，中国的出口到 2009 年 12 月已恢复到了危机前水平。但在印度，出口从 2009 年 11 月才开始出现增长，目前仍未恢复到危机前水平。到 2009 年第 4 季度，其它国家的出口要么已经止跌企稳，要么已经开始增长。在印度尼西亚，商品出口从 2010 年 1 月起呈现快速增长，预计全年出口将增长约 11%。在泰国，对中国及印度的出口并没有太多受到经济危机的影响，对工业化国家的出口从 2009 年 11 月开始也出现上升。之后出口一直呈强劲增长态势。

47. 这对于经济复苏一揽子计划的可持续性有着一定的意义，因为这意味着从现在开始，出口增长可以刺激国内生产总值的增长，政府可以逐步减少用于刺激经济的开支，特别是出口补贴方面的开支。各国政府可以逐步撤销出口补贴、退税及其它刺激出口的手段，而前提是出口能保持强劲增长，但这又要取决于近期世界经济是否能够出现复苏。

48. 农村在抵御经济冲击的过程中是否起到了缓冲作用？就这一问题，各国的答案根据冲击程度的不同而有所不同。如上文所述，在中国，出口出现了大幅收缩的现象，约有 4 900 万农民工遭到解雇。按照中国的户籍制度，这些人属于农村居民，因此他们只能返乡。但事实上他们返乡后并没有久留。因此，就农村地区是否有能力在这些劳动力被迫久留在农村的情况下吸收这些劳动力的问题，我们还没有机会通过实证找到答案。

49. 在另外两个国内生产总值出现下滑的国家柬埔寨及泰国，没有充分证据证实有大批失业工人返乡的现象。其中一个原因可能是这些工人不愿返乡，除非他们非常肯定自己无法在城市找到工作，也就是说，他们要失业很长一段时间后才会返乡。事实上，在此次经济危机中，失业现象持续时间相对较短，因此他们没有必要返乡。也没有其它国家出现大规模返乡现象。在本次研究所涉及的其它国家中没有找到人们从城市返乡的证据。

50. 就一揽子刺激计划的组成来看，部分国家侧重于投资，另一部分国家则侧重于消费支持。

51. 前一类国家中排在最前面的就是中国，其投资额占国内生产总值的比例上升到近 46%，对农业的投资额上升了近 50%。¹⁴泰国共有两项一揽子刺激计划，其中

¹⁴ 亚洲开发银行（2010）。《2010 年亚洲发展展望》。

第二项计划三年中每年的规模相当于国内生产总值的约 5%，主要用于公共基础设施投资¹⁵。同样，越南政府宣布的一揽子刺激计划也占到了国内生产总值的 12%，其中 70%专门用于基础设施及发展项目。

52. 本区域其它国家似乎更侧重于消费支持，主要手段有减税、补贴、降低关税等。例如，印度政府的《2009—10 年经济普查报告》指出，“目前看来，国内生产总值增速下滑的现象在 2008—09 年度后半期有所缓解，主要是国家财政对消费需求的刺激带来的效果，……，而不是不断扩大投资带来的效果……”。印度尼西亚及孟加拉国都将一揽子财政刺激计划中 80%以上的资金用于为出口、农业、社会安全网等提供激励、减免税及补贴，其余部分用于基础设施投资。柬埔寨及斯里兰卡的一揽子投资计划中用于基础设施建设的资金很少，甚至没有，而尼泊尔则没有任何具体的一揽子刺激计划。

53. 本区域各国政府从亚洲金融危机中吸取了教训，成功地遏制了经济危机影响的扩大。然而，如果更多的一揽子刺激计划能投资于农村道路、灌溉、销售基础设施、农业科研等，那效果就会更好，因为这些方面缺少投资正是造成 2006—08 年间粮价危机的关键原因。这些方面的投资将不仅有助于减缓经济危机带来的冲击，还有助于降低未来发生新粮价危机的可能性。

54. 一揽子刺激计划从中期来看具备可持续性吗？首先从那些侧重于利用公共投资来提高农业生产率的国家来看，答案似乎是肯定的，至少在一个国家——中国是这样的。中国中央政府的财政赤字只占国内生产总值 2.8%，而债务占国内生产总值的比例约为 30%（包括外债及内债）¹⁶。但在越南，2009 年的财政赤字约占国内生产总值的 12%，通货膨胀十分严重。如果一揽子刺激计划带来的生产率的提高果真能实现强劲的经济增长，那么赤字占国内生产总值的比例应该呈下降态势。

55. 看看那些在一揽子刺激计划中更侧重于消费刺激的国家，情况就要复杂一些。在印度，政府赤字¹⁷总额在 2009 财政年度预计相对较高，占国内生产总值约 10%，中央政府的债务占国内生产总值的比例也较高，约为 57%，其中 90%为内债。同样，斯里兰卡 2009 年的财政赤字占国内生产总值的比例超过 10%，债务占国内生产总值的比例高达 86%，而柬埔寨的总预算赤字估计在 2009 年约占国内生产总值的 6%。印度尼西亚的情况要好得多，2009 年的财政赤字仅占国内生产总值 2%，债务占国内生产总值的比例约为 28%。

¹⁵ 需指出的是，泰国政府还向约 900 万名月收入低于 1.5 万泰铢的人群一次性发放 2 千泰铢（约 60 美元）。

¹⁶ 如果将各省政府的债务也包括在内，就不清楚这些比例会是多少了。

¹⁷ 包括用于补贴的预算外负债以及各邦府的赤字。

56. 总而言之，从短期来看，可持续性似乎不是一个问题。但如果全球经济陷入另一场衰退——不能排除这种可能性，那么大规模一揽子刺激计划是否能够持续更长时间就很难说了，特别是在债务占国内生产总值比例较高、国内生产总值增长较慢的国家里。

粮农组织的应对措施

57. 从 2008 年起，粮农组织就带头关注这两场危机对粮食安全的影响，并带头协调国际各方力量，努力提高农业、乡村发展及粮食安全方面的资源量。最早的行动就是粮农组织于 2007 年 12 月启动了全球性的“应对粮价飞涨计划 (ISFP)”。该计划主要目的是减轻飞涨的粮价对易受害人群的影响，通过提供种子、肥料和小型农具，来快速提高粮食可供量，帮助人们获得粮食。“应对粮价飞涨计划”在亚太区域 17 个国家中得到了实施，目前已经由欧盟粮食基金的资金取代，在该区域 6 个国家实施。

58. 联合国秘书长于 2008 年 4 月设立了联合国全球粮食安全危机高级别工作组，针对飞涨的粮价采取统一的应对行动。工作组制定了一份《综合行动框架》。粮农组织总干事担任该工作组副组长，粮农组织在《综合行动框架》的制定过程中起到了积极作用。

59. 粮农组织于 2008 年 6 月召开了一次世界粮食安全高级别会议，讨论大家就粮价上涨和气候变化及生物能源方面所关心的问题。会上，各捐赠方做出了 210 亿美元的资金承诺。

60. 最近又启动了几项举措，以提高农业、粮食安全及乡村发展等方面的资源量。这几项举措包括：i) 2009 年 7 月在八国峰会上宣布的“拉奎拉粮食安全倡议”；ii) 全球农业及粮食安全计划 (GAFSP)，利用设在世界银行的一个多边信托基金来增加对低收入国家的农业援助，落实在拉奎拉作出的承诺；¹⁸ iii) 欧盟粮食基金；及 iv) 美国全球粮食安全倡议。

61. 与这几项行动相关的，还应该提及由亚洲开发银行、粮农组织和农发基金于 2010 年 7 月 7 日至 9 日在马尼拉组织的亚太区域粮食安全投资论坛。论坛目的是寻求创新机制，加快亚太区域的粮食安全投资。这些活动都是在对本区域粮食安全加强重视的背景下开展的，具体例子有东南亚国家联盟（东盟）的《粮食安全一体化框架》，或南亚区域合作联盟（南盟）在其第 15 次峰会上发布的《粮食安全科伦坡宣言》。2009 年 3 月，东南亚国家联盟在其第 14 次峰会上通过了《粮食安全一体化框架》及《粮食安全行动战略计划》，发布了“东盟地区粮食安全声明”，并承诺为实现“行动战略计划”提供所需资源。

¹⁸ 美国、加拿大、西班牙及韩国为主要捐赠方，此外还有比尔及梅林达·盖茨基金会。

62. 粮农组织还为南盟提供了援助，帮助他们制定粮食安全区域战略及计划，这些都在 2008 年 8 月举行的第 15 次南盟峰会上得到通过。粮农组织也和东盟秘书处在制定《粮食安全一体化框架》及《粮食安全行动战略计划》的过程中进行了合作。

IV. 结论及建议

63. 本报告回顾了 2006—08 年间粮价危机及 2008 年全球金融及经济危机带来的影响及各方的应对措施，证明本区域各国政府有效地应对了双重危机带来的挑战，并成功地保护本国人口免遭严重损害。事实证明，具备社会安全网的国家比起缺乏此类计划的国家更有能力保护穷人的消费能力。

64. 全球金融及经济危机的影响相对较小的一个主要原因是，本区域各国都吸取了亚洲金融危机的经验教训，加强了本国的金融体系，建立了良好的外汇储备，避免了财政浪费。这些都证明能有效地应对双重危机的影响。

65. 考虑到本区域大多数贫困及饥饿人口仍依赖农业谋生，本届会议可向成员国提出建议，高度重视农业投资，具体措施包括为此类投资设定较高目标，特别是在今后必要的一揽子刺激计划中提高此类投资目标，因为此类投资下滑正是造成 2006—08 年间国际粮价危机的关键因素之一。

66. 鉴于世界经济在相当长一段时间内仍可能经历不稳定及困难，本届会议可向本区域各国政府提出建议，继续认真监测财政形势，以留出行动余地。

67. 从粮价危机中得到的一个重要教训就是，一些成员国在 2008 年春未经协调就采取限制大米出口的举动对国际大米价格产生了强烈影响。虽然本届会议并不想指出出口限制有悖国际贸易规则，也不想阻止各成员国政府为稳定国内价格而行使自己的权利，但会议可建议成员国及粮农组织与世界贸易组织携手合作，创建更加稳定的全球粮食贸易体系，确保全球粮食市场在面临冲击及危机时能保持开放。

68. 本届会议还可建议成员国加强社会安全网计划，作为危机期间保护穷人消费能力的手段。社会安全网可以在危机期间保护穷人粮食安全的同时，让各国政府允许生产者价格上涨，引发供应量上升，从而减少稳定粮价的迫切压力。

69. 另外还有必要通过东盟及南盟等适当的地区性论坛，加强战略协调工作。这方面有些工作已经启动，如正在更新的东盟—联合国融合矩阵，具体是在粮农组织协助下，将东盟地区在《粮食安全行动战略计划》下采取的行动与全球粮食安全危机高级别工作组制定的《综合行动框架》协调起来。因此，本届会议可建议粮农组织与东盟、南盟及其它分区域组织联手，促进国家、区域及全球层面的协调。

70. 本届会议还可建议成员国采取措施，加强区域性粮库的有效性，确保各国政府在出现未来危机时能动用库存为穷人提供粮食。