



第七十届会议

临时议程* 项目 18

宏观经济政策问题：商品

世界初级商品的趋势和前景

秘书长的报告

摘要

本报告由联合国贸易和发展会议秘书处依照大会第 68/203 号决议的规定编写，目的是审查关键初级商品市场的近期动态和分析在 2013 年和 2014 年期间促使初级商品价格波动的各种因素。2015 年前 4 个月的现有资料也包括在内。供需之间的不平衡压低了农业部门的大多数商品、矿物、矿石和金属及能源市场的价格。对许多初级商品市场而言，这一普遍下行压力还伴随着短期波动。这些事态发展对依赖初级商品的发展中国家的经济、投资者和农民产生了重大影响。本报告还探讨了如何加强国际组织与涉及初级商品问题的其他相关机构之间的协调问题。

* A/70/150。



一. 引言

1. 本报告由联合国贸易和发展会议(贸发会议)秘书处依照大会第68/203号决议的规定编写, 阐述世界初级商品的趋势和前景, 相关的前一份报告(A/68/204)于2013年7月发表。报告分析了初级商品市场的近期动态, 重点是价格趋势及其决定因素。报告涵盖的三个主要初级商品组是: (a) 农产初级商品(粮食、热带饮料、菜油籽和菜油)和农产原料; (b) 矿物、矿石和金属; 以及(c) 能源(石油、天然气和煤)。虽然报告的重点是2013-2014年期间, 但同样包括了现有的2015年前4个月的数据。

2. 本报告还着重指出了在加强国际组织与涉及初级商品问题的其他相关机构之间协调方面存在的挑战 and 机遇。报告强调自2007-2008年粮食危机以来所取得的进展, 同时也强调必须改善国际初级商品政策框架。这就意味着要以2015年后发展目标为基础发展一个共同愿景, 重点是在2030年前消除饥饿、改善政策环境以增加初级商品的附加值, 以及改善初级商品和衍生品市场。

二. 主要初级商品组的市场发展

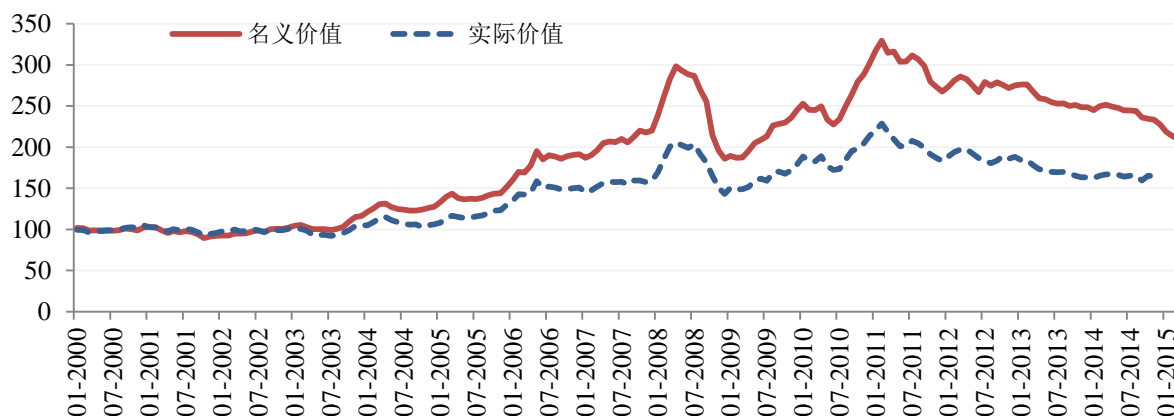
A. 总概况

3. 自2011年达到破纪录高峰后, 全球初级商品市场一直在走弱。2015年4月贸发会议非石油名义初级商品价格指数¹的平均值为208点, 比2011年2月的峰值329.5点低37%。按实际价值计算, 该指数同样大幅下降, 从2011年2月的近230点跌至2014年12月的160点(见图1)。

图 1

贸发会议非石油价格指数, 名义价值和实际价值(2000年1月至2015年4月)

(2000年=100)



资料来源: 贸发会议秘书处, 根据贸发会议数据库和联合国统计司提供的数据。

¹ 贸发会议非石油名义初级商品价格指数涵盖以下初级商品分组: 所有粮食(粮食、热带饮料、菜油籽和菜油)、农产原料, 以及矿物、矿石和金属。

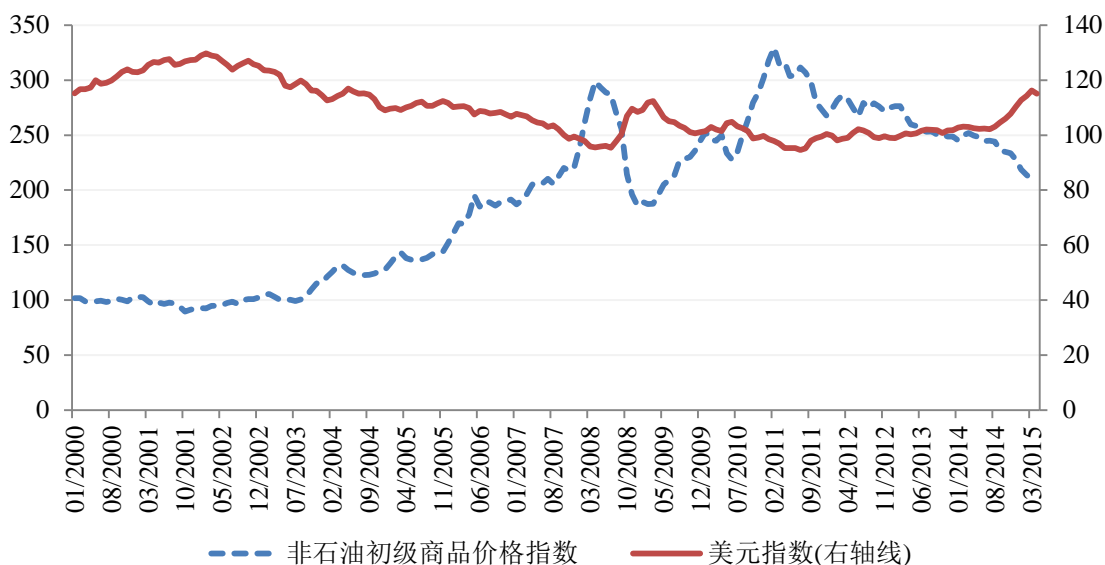
说明：用发达市场经济国家出口的制成品单位价值指数减去名义价格指数得出的就是实际价格指数(联合国统计司)。

4. 造成初级商品价格下跌的因素不少，包括供应过量、中国和新兴经济体的需求放缓、先进经济体(如欧洲联盟)的经济复苏步履蹒跚，以及最近因美利坚合众国经济出现改善迹象致使美元趋强(见图 2)。²

图 2

2000 年 1 月至 2015 年 4 月贸发会议非石油初级商品价格指数和美元指数

(2000 年=100)



资料来源：贸发会议秘书处根据来自贸发会议数据库和美国联邦储备银行的数据得出的计算结果。

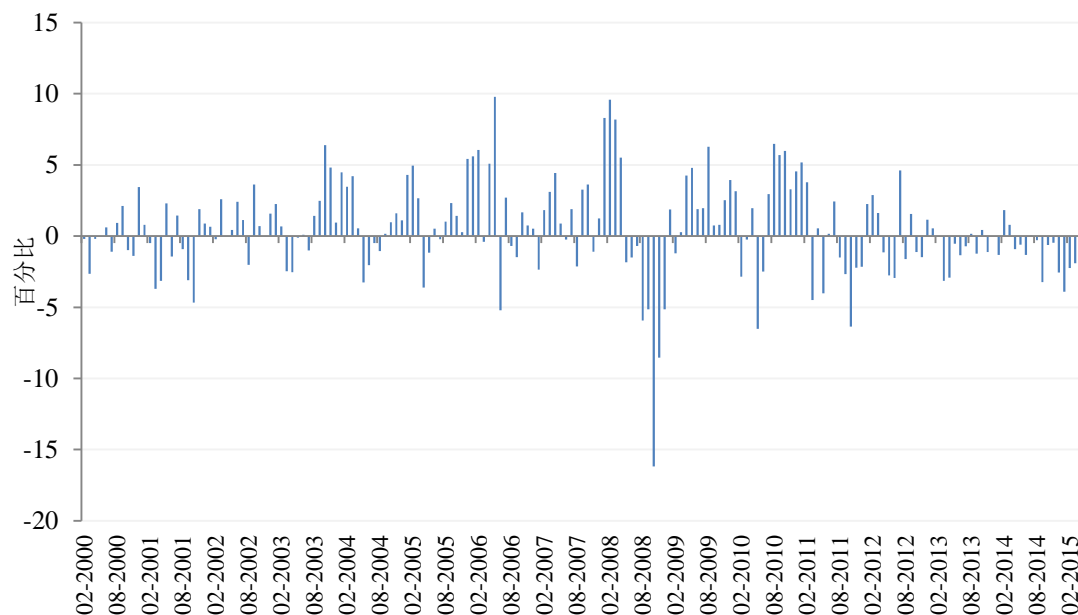
说明：美元指数系指来自美国联邦储备银行数据库每月的名义广泛美元指数值(2015 年 6 月 3 日进入检索)。

5. 在过去三年中，初级商品价格的波动范围总的来说是缩小了(见图 3)。这可能部分归功于国际社会在经历 2008 年至 2011 年价格过渡波动期后所采取的一些举措。本报告第三节将讨论其中一些举措。

² 在 2000 年 1 月至 2015 年 4 月期间，初级商品价格与美元价值之间的负相关由贸发会议非石油名义初级商品价格指数与美元指数之间的负相关系数 0.93 得到确认。

图 3
贸发会议非石油名义初级商品价格指数的月波动情况

(2000 年=100)



资料来源：贸发会议秘书处根据来自贸发会议数据库的数据计算得出的结果。

说明：测量价格指数级数 pt (月值)月波动情况的公式是： $rt=(pt-pt-1)/pt-1$ 。

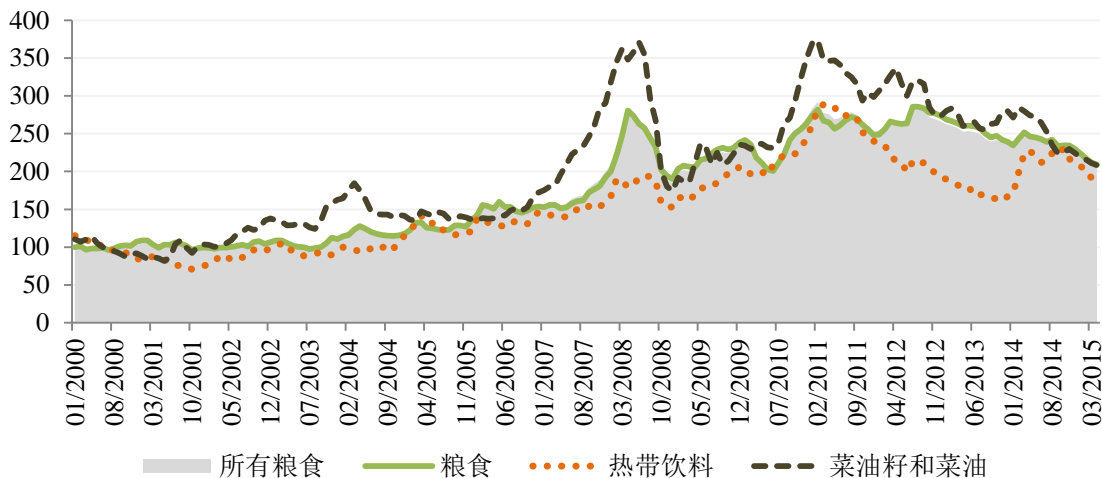
6. 但是，初级商品市场的价格趋势在单个初级商品或初级商品组里呈现出的情况是不同的。下一节审查大宗商品组的动态发展情况。

B. 农产和粮食商品

7. 在农产粮食市场，2012 年夏季干旱期间的价格反弹随着之后气候条件的改善而逆转。因此，农产粮食价格有所下降，但有短期上升波动(见图 4)。但有时候，个别初级商品的价格趋势出现偏离。

图 4
2000 年 1 月至 2015 年 4 月特定初级商品组价格指数

(2000 年=100)



资料来源：贸发会议秘书处，以来自贸发会议数据库的数据作为基础。

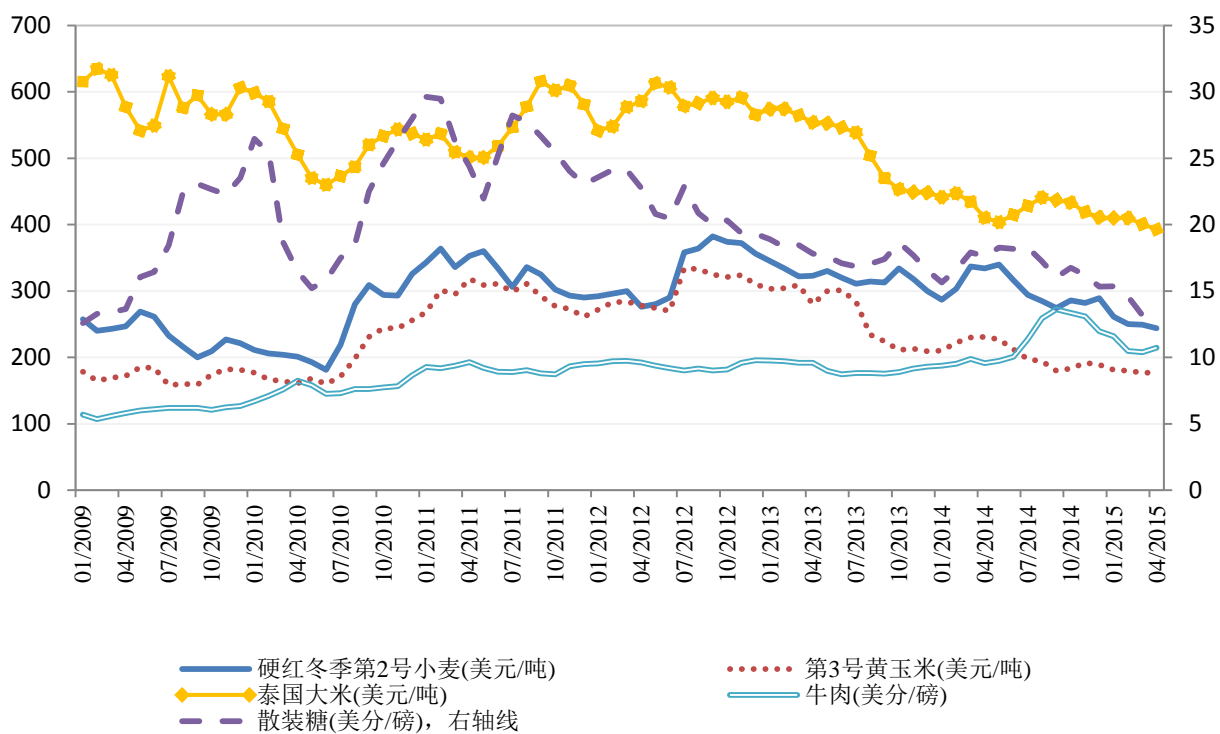
说明：贸发会议所有粮食价格指数涵盖粮食、热带饮料、菜油籽和菜油组。

8. 在谷物市场，由于作物长势良好有助于补充库存，因此价格在 2012 年夏季之后走低。在 2014 年上半年，由于对主要农产粮食生产国(如美国和巴西)的气候感到关切并由于黑海地区出现紧张局势，谷物价格出现反弹，但为时很短。例如，小麦价格(硬红冬季第 2 号)下降了四分之一，从 2012 年 9 月每吨 382 美元降至 2014 年 1 月 287 美元，然后在 2014 年 5 月升至 340 美元。同样，第 3 号黄玉米价格从 2012 年 8 月每吨 333 美元降至 2014 年 1 月每吨 210 美元，然后在 2014 年 4 月再升至 231 美元。此后，因为收获情况改善并促进产量提高，谷物价格下跌。2015 年 4 月，小麦和玉米平均价格分别为每吨 244 美元和 177 美元，是自 2010 年 8 月以来的最低价位。

9. 展望未来，由于供应情况持续良好，小麦和玉米市场会保持平静，至少在下一个季节会保持平静，除非恶劣天气模式降临主要种植地区。国际谷物理事会预测，2014/2015 年小麦和玉米产量将达到创纪录水平，分别为 7.21 亿吨和 9.97 亿吨，这将有助于增加现有库存。预计下个季度的产量将略有减少，但前几年留下的库存应能保持市场供应充沛。³

³ 见国际谷物理事会的谷物市场报告(第 455 号，2015 年 5 月 28 日)。

图 5
2009 年 1 月至 2015 年 4 月特定粮食和农产商品名义价格



资料来源：贸发会议秘书处，以来自贸发会议数据库的数据作为基础。

10. 在大米市场,作为亚洲基准的泰国大米每吨价格自2012年中以来一直走低,虽然有过短期波动。由于产量很高加上库存不少,大米价格从2012年5月平均每吨612美元降至2014年5月的404美元。之后,由于泰国出现不利的气候条件,加上该国农民在政府结束补贴方案后决定遏制种植水稻,因此价格被抬高。到2014年8月,泰国大米的平均价格已升至每吨440美元。当时,由于泰国政府继续释放库存,大米价格稳步下降,从2014年8月开始下跌11%至2015年4月平均每吨392美元,是自2008年1月以来的最低价位。如果这种价格趋势继续下去,主要生产国的种植者有可能转向更有利可图的作物,因此令人关切未来的生产情况。但是,现有库存水平(估计有1.03亿吨)和良好的作物长势应能继续在中短期内保持大米市场供大于求。

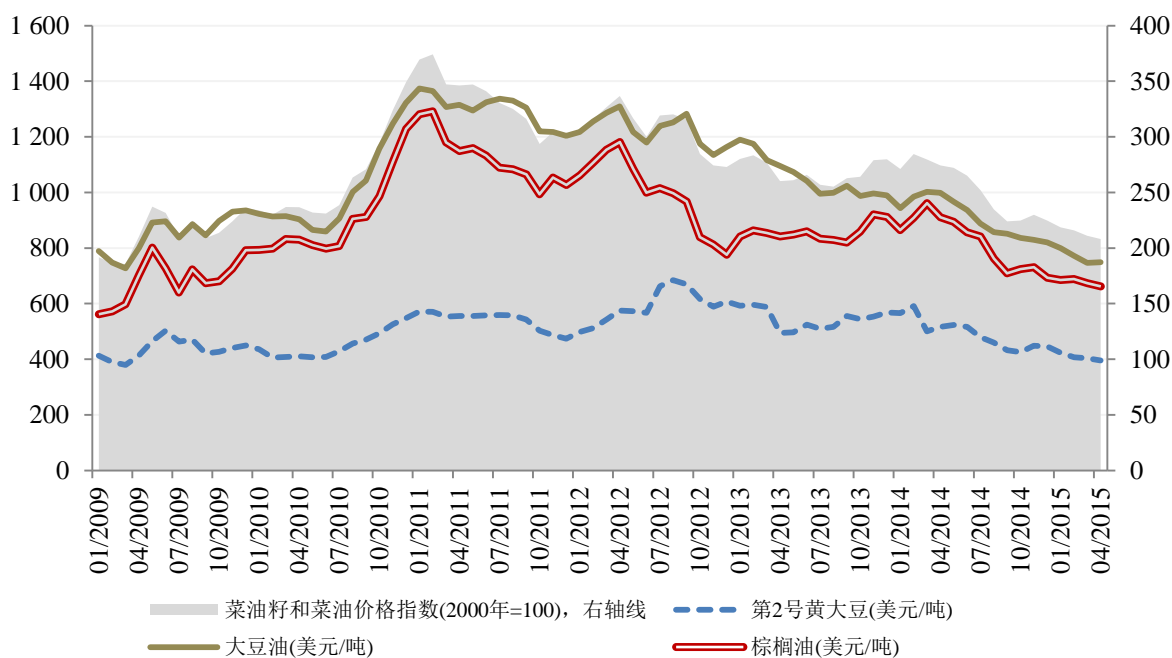
11. 在糖市场,从2011年开始,价格普遍呈下降趋势,虽然有过短期波动。2015年4月,糖平均价格为每磅13美分,是自2009年1月以来的最低价位;这相当于从2011年1月每磅30美分的峰值下跌了57%。糖价格下跌的主要原因是收成情况良好,造成全球积累大量库存。这一局势因最近巴西货币雷亚尔在美元坚挺之时出现疲软而加剧,因为雷亚尔走软推动了主要出口国巴西的出口。预计糖市

场价格下滑将持续一段时间，因为供大于求的情况在加剧。国际糖业组织预测，2015年世界糖产量将连续第5年超过需求。

12. 与几乎所有粮食和农产商品价格形成对比，牛肉价格在2014年大部分时间上涨了，因为美国的干旱和饲料成本高昂导致供应紧张，从而影响了全球的肉类产量。澳大利亚和新西兰冷冻牛肉价格猛涨近45%，从2014年1月每磅187.5美分涨至9月的每磅272美分。之后，牛肉替代品(如猪肉和家禽)的供应量增加，再加上新兴国家出现需求减弱迹象，因此价格开始走低。2015年4月，牛肉平均价格跌至每磅214美分。

13. 在菜油籽和菜油市场，自2011年以来价格普遍下降的趋势在2012年夏季和2013-2014年冬季因恶劣天气模式曾有中断(见图6)之后，主要油籽出口国(包括美国、巴西、印度尼西亚和马来西亚)的作物长势改善，促使产量增加、价格下跌。2015年4月，贸发会议菜油籽和菜油价格指数平均为208点，即从2011年2月的峰值374点下跌44%。在同一期间，大豆油和棕榈油价格分别下跌45%和49%。这一局势应原油价格大跌而加剧，因为对生物燃料生产的兴趣减弱了，而菜油是用于生产生物燃料的原料之一。

图6
2009年1月至2015年4月菜油籽和菜油市场特定初级商品价格



资料来源：贸发会议秘书处，以来自贸发会议数据库的数据作为基础。

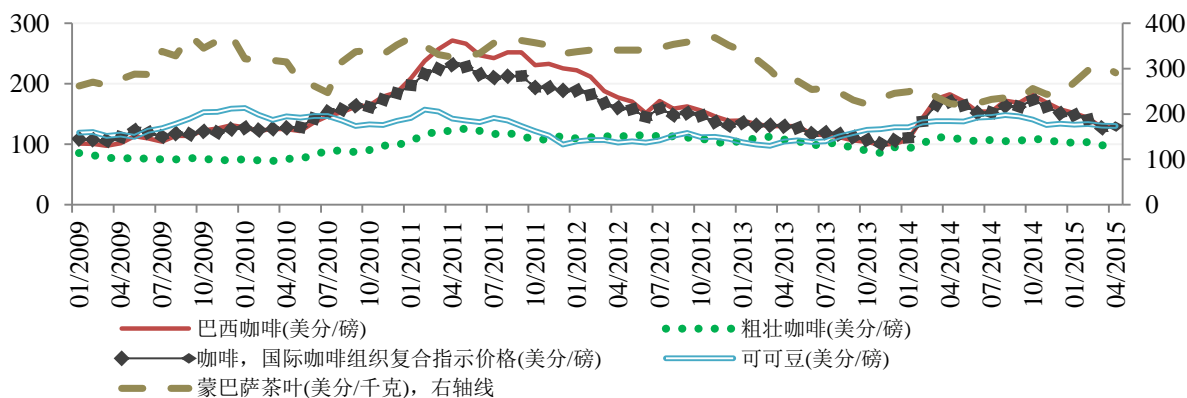
14. 在热带饮料市场，价格自 2013 年开始走上了不同的道路(见图 7)。在咖啡市场，国际咖啡组织综合指示价格在 2013 年继续从其 2011 年 4 月每磅 231 美分的峰值猛跌。2013 年 11 月，指示价格跌至每磅 101 美分，是自 2007 年 6 月以来的最低价位。咖啡价格持续下跌主要反映了各类咖啡价格的大幅下降，当时因为世界最大生产国巴西获得高产，而传统咖啡消费国的需求则呈现疲软。但在巴西发生严重干旱后，咖啡价格在 2014 年第一季度出现反弹。到 2014 年 4 月，国际咖啡组织咖啡指示价格上升至每磅 171 美分，比 2013 年 11 月的价格高出 69%。当时，月平均指示价格在每磅 152 美分至 173 美分之间波动，直到 2014 年 10 月。之后，咖啡价格趋势出现逆转，这是因为若干因素造成的，例如包括巴西、哥伦比亚和越南在内的主要生产国获得丰收、巴西雷亚尔疲软导致出口强劲，以及需求出现温和增长。在 2014 年 10 月至 2015 年 4 月期间，国际咖啡组织指示价格跌掉了近四分之一的价值。这一局势很可能会保持不变，至少在整个 2016 年，除非市场基本面遭受重大冲击。

15. 在可可市场，价格已从 2013 年的低位复原。可可豆价格从 2013 年 3 月每磅 98 美分，即自 2008 年 11 月以来的最低价位，攀升至 2014 年 8 月的每磅 148 美分。攀升的主要原因是类似亚洲这样的非传统消费地区的需求强劲，并在西非爆发埃博拉疾病之后对产量感到担忧。这一价格上涨是在市场供应充足和 2013/2014 年作物季全球产量估计高达创纪录的 436 万吨的背景下发生的。之后，由于预计下一季产量不错、美元强劲和可可磨碾速度放缓，可可豆价格开始下跌。在 2014 年 8 月至 2015 年 4 月期间，可可豆价格的月价值下降了 12%。

16. 在茶市场，蒙巴萨红茶价格从其 2012 年的高价位下跌，在 2013 年和 2014 年大多数时间一直处于较低价位。价格从 2012 年 11 月每千克 368 美分跌至 2014 年 5 月的每千克 220 美分，是自 2008 年 1 月以来的最低价位，主要原因是供应充足。但在 2014 年初，蒙巴萨茶叶价格出现反弹，在 2015 年 3 月达到每千克 308 美分，这主要是因为种植地区遭受了干旱天气。

图 7

2009 年 1 月至 2015 年 4 月特定热带饮料商品价格趋势

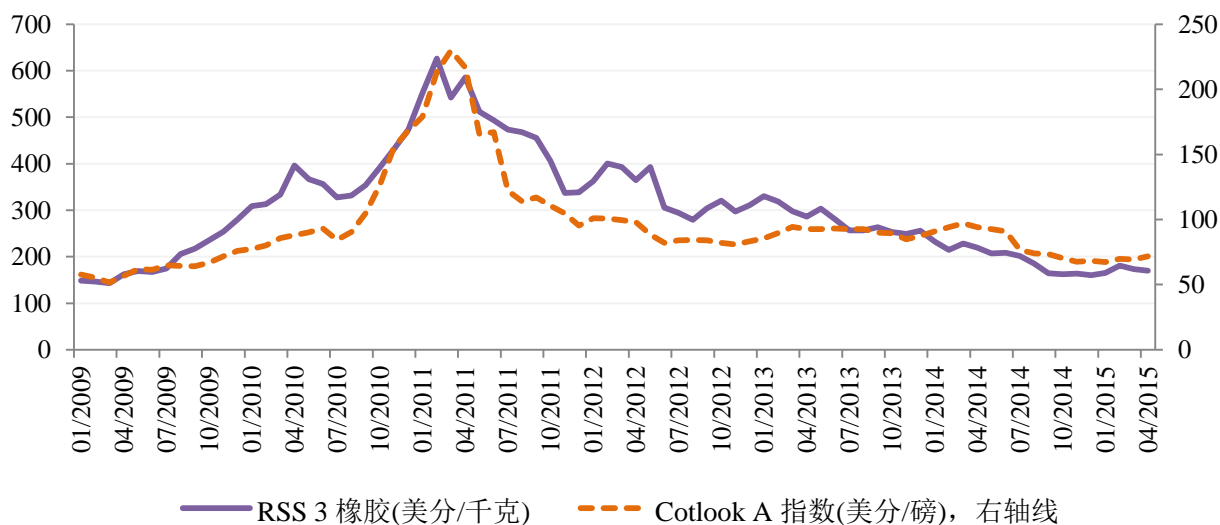


资料来源：贸发会议秘书处，以来自贸发会议数据库的数据作为基础。

17. 在农产原料市场，价格趋势主要依赖全球经济形势和供应因素。农产原料价格普遍从 2011 年的创纪录峰值下跌。2015 年 4 月，棉花价格(Cotlook 指数 A)和天然橡胶(RSS3)平均价格分别为每磅 72 美分和每千克 170 美分，远远低于 2011 年 3 月 230 美分和 2011 年 2 月 626 美分的峰值(见图 8)。市场价格下跌的原因在于全球经济复苏乏力、产量不错和前几季留下的库存充足。如果这种情形持续下去，预计农产原料的价格将进一步下跌。

图 8

2009 年 1 月至 2015 年 4 月农产原料市场特定商品价格趋势



资料来源：贸发会议秘书处，以来自贸发会议数据库的数据作为基础。

18. 在今后几个月，预计农产商品价格将继续走低；主要上升风险依然是不断发展中的厄尔尼诺现象，因为该现象可能会扰乱全球收成。农产和粮食商品市场出现的价格下跌和短期波动正在侵蚀农民的利润空间。这对发展中国家和最不发达国家的弱势小农户的损害特别大，因为他们生产着各自国家在国际市场交易的大部分农产商品。应制订适当政策以使农民提高生产力，从而使他们在全球、区域和本国市场里保持竞争力。特别是，他们需要增加获得低成本投入的机会，包括种子和肥料、资金和土地。他们还需要一个有适当基础设施和健全监管框架的有利环境，以帮助他们提高其活动的获利能力。应把消除对发展中国家农民的制约因素视作为解决社会问题的一个途径，特别是贫穷和不平等现象，这也符合 2015 年后可持续发展议程的口号“不让一个人掉队”的精神。

C. 矿物、矿石和金属

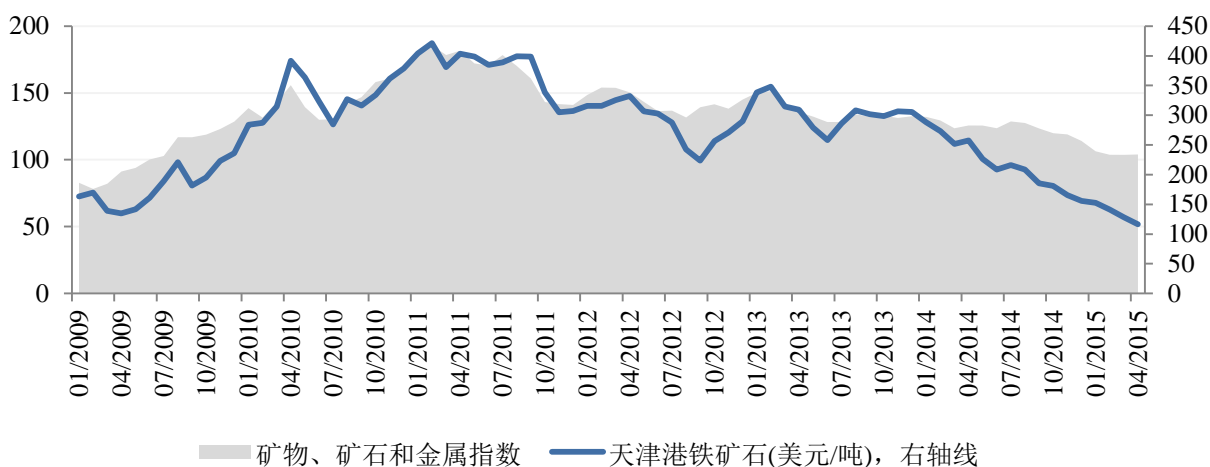
19. 矿物、矿石和金属价格对全球供应情况和对工业化经济体和新兴经济体特别是中国的宏观经济发展特别敏感，因为这些经济体占了全球需求量的最大份额。

更具体来说，中国的发展情况极大地影响着矿物、矿石和金属市场，因为该国几乎占全球一半的金属消费量。

20. 自 2011 年达到峰值之后，矿物、矿石和金属价格一直普遍呈下降趋势。在需求方面，世界经济复苏乏力(特别是发达经济体，如欧洲联盟)、美元强劲和能源价格走低导致市场疲软。中国和新兴经济体的增长减速同样产生了重要作用。在供应方面，一些具体的矿物和金属市场因产能强大而供应充裕，这是因为在近期低成本采矿背景下初级商品繁荣时期进行大量投资所致。此外，中国的经济结构发生变化，从投资带动型增长转向消费驱动型经济，加上该国制定了实现污染较少的经济模式的目标，这些都对一些贱金属，如铁矿石和铜，产生下行压力。贸发会议矿物、矿石和金属价格指数从 2013 年 1 月的大约 340 点跌去了 100 点，跌至 2015 年 4 月的 240 点。⁴ 但是，这一总趋势掩盖了个别商品的表现(见图 9 和 10)。

图 9

2009 年 1 月至 2015 年 4 月矿物、矿石和金属价格指数(2000 年=100)及铁矿石名义价格



资料来源：贸发会议秘书处，以来自贸发会议数据库的数据作为基础。

21. 2011 年底至 2013 年底期间铁矿石市场价格波动的驱动因素是全球市场经济复苏的不确定性。铁矿石价格从 2014 年初开始暴跌，这主要是因为全球供过于求和钢生产的增长疲软，特别是在中国。从 2013 年 12 月至 2015 年 4 月，天津口岸进口铁矿石价格跌掉了一半以上的价值，从每千吨 136 美元跌至 52 美元。展望未来，市场里大玩家(例如澳大利亚的力拓集团和巴西的淡水河谷公司)的低

⁴ 贸发会议矿物、矿石和金属价格指数涵盖了铜、铝、铁矿石、镍、铅、锌、锡、磷酸盐岩、锰矿砂和钨矿石。黄金未列入价格指数。

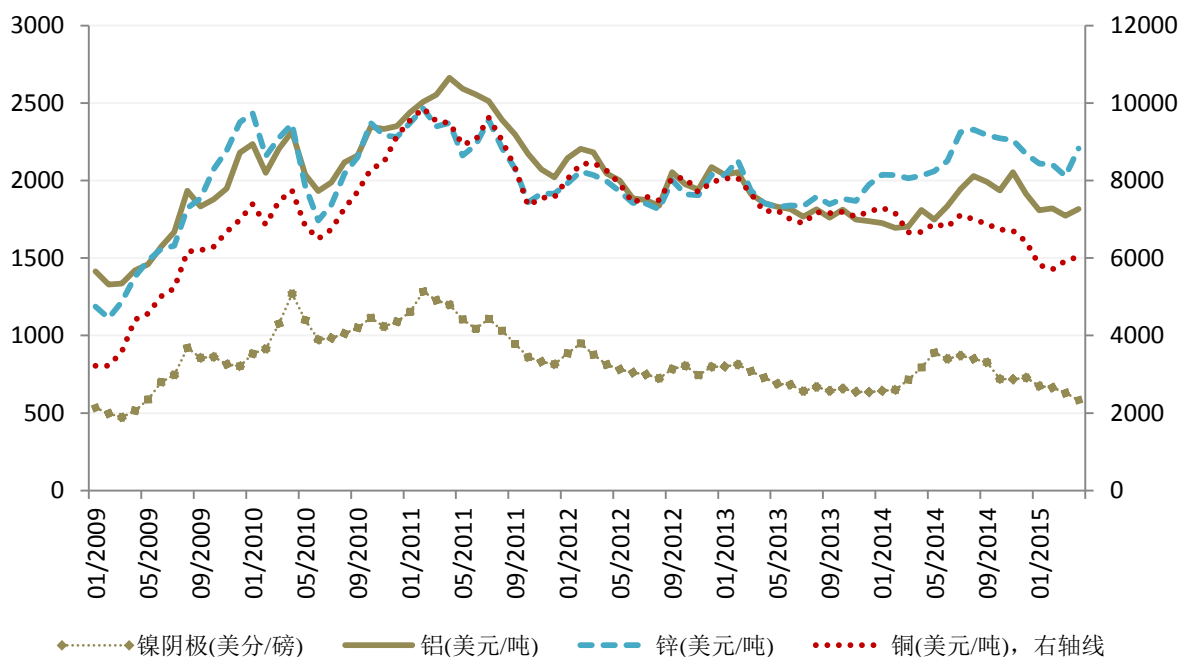
成本采矿加上中国和新兴经济体的需求放缓，将对铁矿石价格保持下行压力，除非今后几年需求出现大幅度反弹。

22. 在铜市场，价格自 2011 年以来随普遍下降趋势波动。伦敦金属交易所铜价在 2011 年 2 月达到创纪录的每吨 9 867 美元之后跌至 2015 年 2 月的大致平均价格 5 701 美元，是自 2009 年 8 月以来的最低价位。价格下跌的原因在于不断有新的供应使产量持高，再加上需求疲软，特别是中国建筑和基础设施部门的需求疲软。此外，对替代品的需求，尤其是对价格相对较低的铝的需求，拖累了对铜的需求，进一步压低了铜价。铜价在 2015 年 3 月和 4 月出现反弹，但未来几年新的采矿项目将有助于防止价格过度暴涨。

23. 铝的价格因供大于求而受到影响，特别是在 2014 年初。2014 年 2 月，伦敦金属交易所铝的平均价格是每吨 1 694 美元，是自 2009 年 6 月以来的最低价位。然后，铝价在 2014 年 11 月反弹至平均 2 054 美元，这是因为若干因素造成的，包括主要供应商降低了产能、主要生产国印度尼西亚对铝土矿实行了出口禁令，以及需求复苏，尤其是美国汽车工业的需求。此后，铝价格回落，原因是供应充裕和需求增长缓慢。2015 年 4 月，伦敦金属交易所铝的平均价格是每吨 1 817 美元。

图 10

2009 年 1 月至 2015 年 4 月特定矿物、矿石和金属名义价格



资料来源：贸发会议秘书处，以来自贸发会议数据库的数据作为基础。

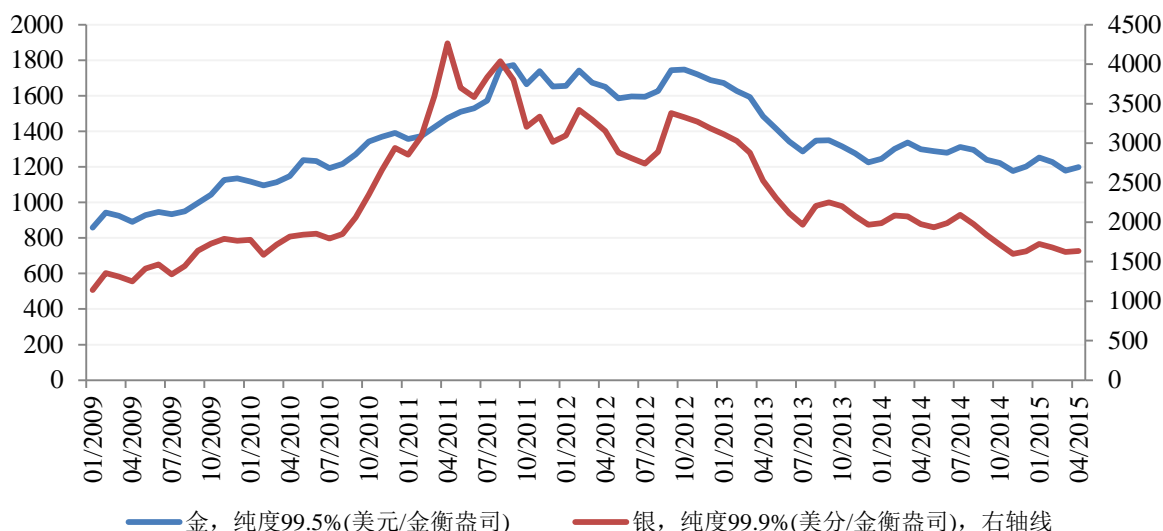
24. 镍是用于制造钢的一种成分；2012 年和 2013 年期间镍市场的特点是供过于求和价格下滑。但在 2014 年 1 月世界主要镍生产国——印度尼西亚对未加工矿石实行出口禁令后，市场动态发生了变化。对供应短缺的担忧再加上金融投资者的投机性购买导致镍价飙升。从 2014 年 1 月至 5 月，伦敦金属交易所镍价猛涨 38%，从每吨 14 076 美元涨至 19 434 美元，是自 2012 年 3 月以来的最高价位。但是，价格在接下来的几个月里呈现下降趋势，2015 年 4 月的平均价格是每吨 12 780 美元，因为中国作为一个大消费国以从菲律宾进口的方式部分取代了来自印度尼西亚的进口。镍价的前景目前无法确定，取决于市场基本面，尤其是类似菲律宾这样的出口国向国际市场供货的能力。

25. 锌价从 2013 年年中到 2014 年年中一直呈上涨趋势，主要驱动因素是在加拿大关闭了一些世界最大的锌矿后供应收紧、库存减少。2013 年 8 月，伦敦金属交易所锌价升至每吨 2 329 美元，比 2013 年 7 月每吨 1 836 美元上涨了 27%。之后，锌的平均价格在 2015 年 3 月跌至 2 029 美元，这主要是因为作为全球锌消费大户的镀锌钢生产商的需求疲软。锌的前景主要依赖于计划在 2015 年底前关闭大型矿山(如在澳大利亚的“世纪”矿山)导致的减产将在多大程度上被新的中型矿山和现有设施的扩大而抵消。

26. 过去两年中，贵金属的价格已下降，与 2011 年和 2012 年相比，现在处于较低价位(见图 11)。例如，黄金价格从 2012 年 10 月每金衡盎司 1 747 美元跌至 2013 年 7 月的 1 287 美元，是自 2010 年 10 月以来的最低价位。此熊市趋势的主要驱动因素包括交易所交易基金的大量外流，⁵ 因为美国的经济前景有所改善及期待美国联邦储备银行逐渐结束定量宽松计划。此后，黄金价格一直上下波动，并呈轻微下降趋势。在 2013 年 7 月至 2015 年 4 月期间，金价在每金衡盎司 1 176 美元和 1 349 美元之间起伏。造成这种起伏有若干因素，包括如叙利亚危机这样的全球地缘政治风险、猜测美国何时会提高利率、美元波动但总的来说是增值的情况，以及黄金的供需不平衡。展望未来，风险主要存在于贵金属市场的下行空间。在未来几个月里，黄金和白银的价格很可能呈下跌趋势，因为美元很可能会维持坚挺，并且美国可能会提高利率。但由于地缘政治因素和在全球经济复苏方面的不确定性，将会看到短期波动。

⁵ 2013 年 7 月，交易所交易基金比其 2013 年 4 月的峰值水平低 33%。

图 11
2009 年 1 月至 2015 年 4 月黄金和白银名义价格



资料来源：贸发会议秘书处，以来自贸发会议数据库的数据作为基础。

27. 矿物、矿石和金属市场价格下跌对依赖初级商品的发展中国家产生了不利影响。它们面临财政赤字不断恶化、外汇收入减少和因主权风险升高导致在国际金融市场借债成本增加的局面。在未来几个月，矿物、矿石和金属的价格将依赖于市场基本面、矿石品位和能源成本等因素。最重要的是，主要金属消费国、特别是中国的经济前景将对需求产生影响。中国的经济结构调整可能会支撑那些广泛用于消费品的金属(如铝、锌、锡和铅)的价格，但对铜和铁矿石的价格则会产生下行压力。

D. 能源

28. 能源市场自 2013 年以来一直处于压力之下，因供需不平衡日益严重，再加上货币因素。在非常规石油产量不断增加而全球需求低迷的背景下，能源价格急剧下跌，在 2013 年第一季度和 2015 年第一季度期间，国际货币基金组织(货币基金组织)能源商品指数下跌了 47%。

原油

29. 石油产量在 2013 年和 2014 年期间明显增加，增产多达 5.1%。这一增产量中的 63%来自北美非常规石油生产的开发。根据美国能源信息管理局提供的数字，随着能减少开发成本的新技术的面世，美国开工的原油旋转钻机数在 2013 年 1 月至 2014 年 10 月期间增加了 21%，之后由于油价崩盘，开机数在 2014 年 11 月至 2015 年 5 月之间减少了将近一半。同时，对石油产品的需求有温和增加，在

2013 年第一季度和 2015 年第一季度期间增长了 2.8%。这些动态发展导致估计 2014 年每日 110 万桶的供应过剩，致使库存增加。

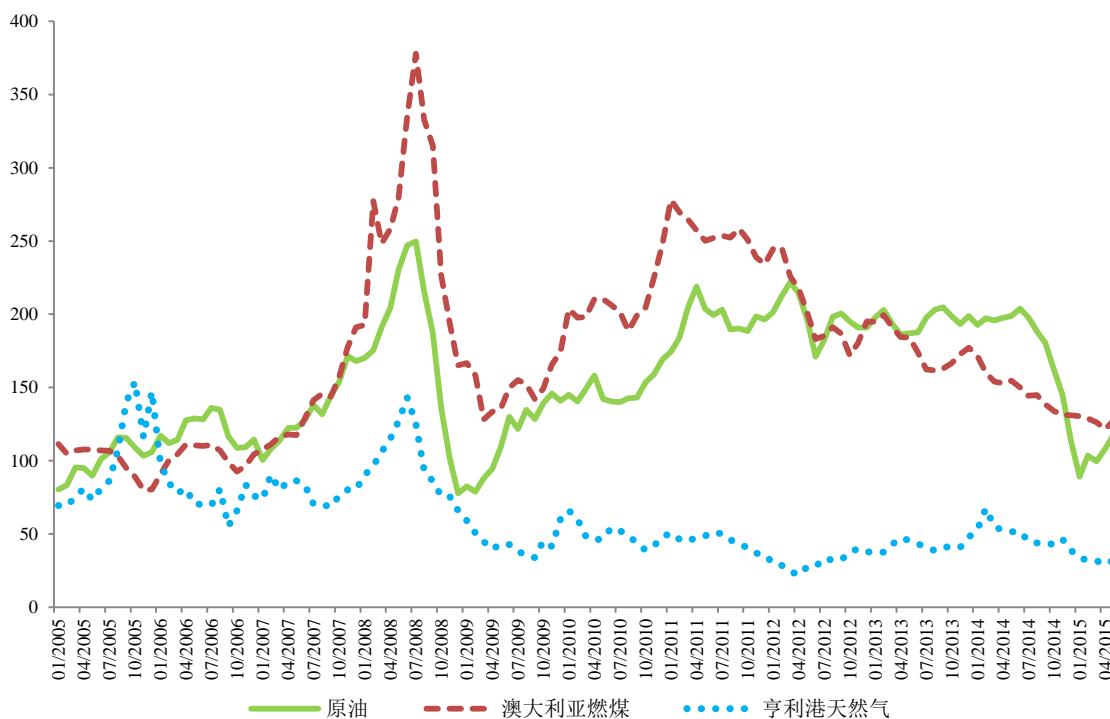
30. 石油市场到 2014 年夏季一直相当稳定。在 2014 年年中之前的近两年时间里，布伦特原油价格一直介于每桶 100 美元至 115 美元之间。投资者似乎未充分预料到北美石油生产中发生的巨大变化。当时“页岩气革命”的影响除了被石油输出国组织(欧佩克)产量相对下降而抵消外，还被亚洲新兴经济体的强劲需求吸收了。

31. 在 2014 年 8 月至 2015 年 2 月期间，石油价格经历了大幅度调整，国际货币基金组织原油指数下跌 53%(见图 12)。造成这次调整的关键因素包括石油市场的不平衡现象日益严重。在 2014 年第一季度至 2015 年第一季度期间，全球石油产量每日增加 290 万桶，其中每日 160 万桶产自北美地区。另一方面，石油需求增长量相对有限，为每天 140 万桶。石油供应本已过剩，但又因既非经济合作与发展组织(经合组织)、又非欧佩克的产油国生产状况良好、欧佩克维持配额现状而致使供应量大幅度增加。

图 12

2005 年 1 月至 2015 年 5 月原油(石油)、煤和天然气价格指数

(2005 年=100)



资料来源：贸发会议秘书处，根据来自货币基金组织《国际金融统计》的数据。

32. 这次向下调整导致对石油生产的投资大幅度减少，特别是对非常规石油的投资。因此到 2015 年 3 月，开工的原油旋转钻机数降至 857 台，是 4 年来的最低数。尽管供需持续不平衡和库存增加，但价格却有小幅反弹，这是因为市场预测在投资减少后供需会出现再平衡。在 2015 年 2 月至 5 月期间，货币基金组织原油指数上涨了 31%。

33. 油价走低产生的经济影响有待得到充分评估。有些人估计，全球经济应会受益，2015 年的经济增长会因此多增加 0.3 至 0.7 个百分点；⁶ 中国的受益可能更多。相比之下，依赖石油出口的发展中国家则早已面临其经常账户和资本市场再融资条件严重恶化的局面。以尼日利亚为例，公共债务再融资的成本大幅度增加，预计偿债成本将占尼日利亚 2015 年联邦预算的 22%，而 2014 年则为 15%。⁷

天然气

34. 由于液化天然气的物理制约因素和成本，天然气市场大多数是区域性市场，具有不同的定价机制。因此各区域之间的价格差异很大。在亚洲，价格大多是由与油价挂钩的长期合同确定的，直到 2014 年夏季都是全球最高的。在美国，价格由市场基本面决定。欧洲的情况也一样，因为欧洲买家倾向于采用以供需为基础的定价机制，而不是保证天然气最低购买量和稳定价格的长期必付合约。

35. 在全球，天然气价格呈下降趋势有几个因素。非常规天然气生产的开发压低了一些国家的价格，特别是在美国、加拿大和澳大利亚。因此，路易斯安那州亨利港的天然气现货价格在 2015 年 4 月跌至每百万公制英国热量单位 2.58 美元的价格，是两年多以来的最低价位，不到 2005 年价值的 30%。⁸

36. 全球天然气需求在 2013 年和 2014 年期间明显放缓，年均增长率为 0.8%，而 2010 年至 2012 年的平均增长率为 4.1%。⁹ 这特别是因为亚洲的天然气价格在 2014 年夏季石油市场出现逆转之前一直相对较高造成的，而当时煤炭便宜，可再生能源成本又在不断下降。同样，经合组织国家电力部门对天然气的需求也因电力增长疲软和可再生能源的不断部署而受到影响。在其他区域，需求受制于现有供应量。但是，液化天然气贸易的不断发展却是促进天然气市场融合的一个充满希望的途径。

⁶ 见 Rabah Arezki 和 Olivier Blanchard，“关于最近石油价格暴跌的七个问题”，货币基金组织(2014 年)。

⁷ 在 2014 年和 2015 年期间，偿债成本将增加 32%，从 7.12 亿美元增加到 9.43 亿美元(根据 Price-WaterhouseCoopers 在“尼日利亚 2015 年预算：财政和宏观经济分析”中提供的数字，可查阅 http://pwc-nigeria.typepad.com/files/pwc_nigerias-2015-budget-bulletin.pdf。

⁸ 见货币基金组织《国际金融统计》。根据货币基金组织的数字，2005 年路易斯安那州亨利港的天然气平均现货价格为 8.86 美元。

⁹ 英国石油公司，“世界能源统计评论”(2015 年)。

37. 天然气和石油价格走低将导致在未来几年里天然气生产的扩张速度减缓，可能对上游投资产生重要影响。这对液化气行业可能特别有害，因为按当前价格，该行业无法收回新工厂的基建成本。但由于价格走低，对天然气的需求可能会出现反弹，更具体来说是亚洲，因为由于石油市场近期的调整那里天然气对其他燃料的竞争力陡然上升。此外，不少国家为保护环境正优先考虑对天然气的投资，在努力减缓气候变化的背景下，长期来看这将加强对天然气的需求。以中国为例，强化环保政策的做法将使天然气行业受益，并能弥补经济增长放缓和一次能源消费骤降造成的影响。

煤

38. 煤是一次能源的第二大来源，大约占一次能源生产总量的 30%。它主要用于发电，产生全球 40% 以上的电力。煤储量丰富、价格便宜、易于买卖，但不利于缓解气候变化。使用新技术能减少这些环境影响，以及实现碳捕获和储存。不过新技术的部署速度仍然非常缓慢，包括在建工厂里的部署，这就引起了对旨在消除新兴经济体“能源鸿沟”的政策是否能够持续问题的严重关切。¹⁰

39. 煤价自 2012 年以来急剧下跌。作为参考价格的澳大利亚燃煤价格在 2013 年下跌了 13%，在 2014 年下跌了 17%，在 2015 年 4 月跌至 62 美元这一 8 年以来的最低价。虽然亚洲市场需求强劲，2013 年和 2014 年均具有 4.4% 的增长率，但经合组织经济体的消费却在迅速下降，尤其是在欧洲(降低 10%)，因为那里对环境和经济的关切压制了当地需求。北美的消费在此期间略有反弹(上升 3.5%)，但仍低于其 2010 年的数值，这是因为用页岩气替代了煤的缘故。预计随着能源效率和可再生能源生产的提高，欧洲和北美的需求在未来几年将继续减少。

40. 煤炭产量在 2013 年和 2014 年停滞不前，但之前在 2010 年至 2012 年期间曾大增 8.5%。因此，煤炭市场的供需仍然不平衡，自 2011 年以来都是供过于求。但是价格走低促进了市场的再平衡，与 2012 年相比，2013-2014 年的过多供应量已减少 50%。中国的煤炭产量在 2013-2014 年减少了 1.5%，而之前在 2010-2012 年期间曾有过增长 12.5% 的繁荣期。这导致其在全球产量中所占的份额略有下降，从 2012 年的 47.8% 降至 2014 年的 46.8%，反映出中国当局希望使能源生产多样化并使中国经济脱碳。相比之下，澳大利亚、印度和印度尼西亚正在扩大生产能力，其累计市场份额在 2012 年至 2014 年期间增长了 12%。

三. 加强国际组织与涉及初级商品问题的其他相关机构之间的协调

41. 本节的讨论借鉴了前几个关于世界初级商品趋势和前景的报告；这些报告审查了在国内和国际两级为应对初级商品价格过度波动而协调政策对策的现状。讨论的目的是要确定阻碍对商品问题作出妥善协调的对策的主要障碍和为进一

¹⁰ 国际能源署，煤炭简报(2015 年)。

步加强多边协调所要采取的关键行动。本节涵盖两个组别的机构。首先是 13 个政府间初级商品机构和¹¹ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)的政府间小组。¹² 这些机构的作用是提供一个开展讨论的论坛、收集和发布统计数据、提供市场信息及促进初级商品的可持续生产和贸易。第二组机构是在其结构中有专门初级商品方案的国际发展组织。这些机构包括类似贸发会议、世界银行和粮农组织这样的机构。

A. 早期为协调国际初级商品政策所作的努力

42. 贸发会议在 1976 年设立的商品综合方案是为找到一个能解决发展中国家面临的与依赖初级商品有关问题的国际对策所作出的第一次认真尝试。¹³ 它是自 1948 年商定《哈瓦那宪章》以来近 30 年中所作努力得到的成果。其目的是达成能为购买缓冲储备提供资金的初级商品协定，以减少价格波动同时又确保维持对生产者有利可图的价格。本期望商品协定将包括关于使这些机构能利用自己的资源和借自为此目的新设立的一个共同融资机制的资源的条款。因此，在 1981 年建立了商品共同基金，但直到 1989 年才生效，而当时其旨在为购买缓冲储备提供资金的第一个融资窗口却暂时关闭了。

43. 商品综合方案雄心勃勃，但因缺乏财政资源而受挫。最初估计，为使商品共同基金能有效稳定大宗商品的价格，该基金需要大约 180 亿美元。经过进一步谈判，这一数额减少到 60 亿美元，而到商品共同基金开始运作时，它只筹集到 4 亿美元。此外，当时对自由化和自由市场的推崇如日中天，因此国际一级对干预商品市场几乎未作出任何政治承诺。因此，在商品综合方案框架范围内只产生了一个新的国际商品协定，即《国际橡胶协定》。在大多数现有国际协定因缺乏资源而形同虚设之时，旨在通过国家储备和缓冲储备贷款机制以稳定价格的国家计划也在 1980 年代和 1990 年代初期的结构调整方案中在很大程度上烟消云散了。这种情况削弱了在初级商品领域的全球合作，对依赖初级商品的发展中国家造成了不利影响。

B. 初级商品繁荣、粮食危机和多边协调

44. 2000 年代的大宗商品繁荣和 2007-2008 年的大宗商品价格飙升被解释为是敲响了一次警钟，促使国际社会再度关注加强在初级商品问题方面的多边协调的必要性。尤其是再次激起了关于是否需要采取协调行动以改善粮食安全状况和减轻

¹¹ 这 13 个机构是：国际棉花咨询委员会、国际橡胶研究小组、国际谷物理事会、国际铅锌研究小组、国际橄榄油理事会、国际咖啡组织、国际可可组织、国际热带木材组织、国际镍研究小组、国际糖业组织、国际铜研究小组、国际竹藤组织和国际黄麻研究小组。

¹² 还有一些小组涉及：香蕉；热带水果；柑橘类水果；谷物；水稻；油籽、油和油脂；硬纤维；黄麻、东印度麻和同类纤维；皮革和毛皮；肉类和奶类制品；以及茶。

¹³ 第三部分 A 节及第 42 和第 43 段的讨论贸发会议提供的资料作为基础，“非洲经济发展：贸易绩效和对初级商品的依赖性”（日内瓦和纽约，2003 年）。

初级商品价格过度波动问题的辩论。当因粮食价格过高致使在许多发展中国家里发生骚乱及导致恐慌性抢购和对粮食类商品实施出口限制时，国际组织和政府之间协调不足的代价就显现出来了。这些限制反过来更加剧了在粮食市场的投机行为，再次突显必须加强国际协调。¹⁴

45. 为此在联合国主持下发起几个倡议，目的是提高在涉及粮食安全问题的国际组织之间的一致性和协调。秘书长在 2008 年把包括联合国专门机构、基金和方案、世界银行、国际货币基金组织、经合组织和世贸组织在内的 23 个机构召集在一起设立了全球粮食安全危机高级别工作队，以便对处于粮食压力之下的一些国家的燃眉之急采取对策并就解决长期粮食安全问题的政策提供视野更为宽广的见解。高级别工作队在 2010 年 9 月公布了《最新综合行动框架》，其中建议采取双轨办法，以鼓励对粮食价格危机作出协调一致的对应，所采取的行动要既能解决脆弱群体的燃眉之急又能促进长期复原力。¹⁵ 此外，在 2012 年设立的“零饥饿挑战”是一些联合国机构与一些想要实现消除世界饥饿这一相同目标的其他机构之间作出的一项协作努力。

46. 在一些国家农业部长根据一些国际组织的建议发表《关于粮食价格波动与农业的行动计划》之后，¹⁶ 20 国集团确立了若干旨在加强市场信息和透明度、提高农业生产力的跨组织项目。在这方面，20 国集团创建了农产品市场信息系统及其快速反应论坛，这是所有相关国际机构作出的一项协作努力，目的是改善农产品和粮食数据的可用性及鼓励协调政策，以降低谷物市场的波动性。20 国集团还设立了全球农业和粮食方案，这是一个由世界银行管理和由几个国际组织监督的多边机制。¹⁷ 该机制筹集了 14 亿美元，¹⁸ 目的是投资于能建设复原力、减轻粮食价格波动影响同时又有助于预防今后危机的长期项目。

47. 20 国集团的粮食安全和营养框架在 2014 年得到认可；该框架借鉴了国际组织前几次的举措和范围更广的 20 国集团的议程，对 2015 年后发展议程也是一种支持。该框架是对经合组织和粮农组织共同领导编写的《审查与粮食安全和营养有关的经济增长和创造就业的机会》作出的一个反应。框架设置了三个优先目标：增加对粮食系统的负责任投资、增加粮食系统的收入和优质就业机会，以及增加

¹⁴ 大米价格在 2007-2008 年之所以会飙升在很大程度上是因为主要大米出口国实施了出口禁令或限制，之后主要进口国进行了恐慌性抢购。

¹⁵ 可查阅 <http://www.un-foodsecurity.org/node/842>。

¹⁶ 包括粮农组织、国际农业发展基金(农发基金)、货币基金组织、经合组织、贸发会议、世界粮食计划署(粮食署)、世界银行、世贸组织和全球粮食安全危机高级别工作队。

¹⁷ 指导委员会成员包括世界银行、非洲开发银行、美洲开发银行、农发基金、粮农组织、粮食计划署、国际金融公司及秘书长粮食安全和营养问题特别代表。

¹⁸ 截至 2014 年 11 月 30 日，该方案从 10 个捐赠者处收到 13.7 亿美元，设立了一个共出资 10 亿美元的项目组合。

生产力以可持续地扩大粮食供给，目的是把关于粮食和营养安全的工作纳入 20 国集团的核心任务和工作流，并采取一种长期、综合和可持续的“粮食系统”办法。框架还列入一个执行流程，强调必须促进加强国际组织之间的有效合作。

48. 这些为促进在粮食商品方面多边合作而作出的努力取得了好坏参半的结果。在某种程度上，这些努力有助于全面改善自 2008-2009 年粮食危机以来初级商品市场的运作，减少了波动并使活动更具透明度。例如，农产品市场信息系统使得对四个主要粮食商品(小麦、玉米、水稻和大豆)的数据监测工作取得重大进展。20 国集团赞扬农产品市场信息系统为“特别成功的举措”，虽然该系统的重点只限于主要生产国和消费国；农产品市场信息系统每月就这四种粮食商品在生产、供应、利用、贸易、剩余库存、价格及预测方面的全球情形提供一个概述。同样，由于采取了协调一致的多边行动、扩大了联合石油数据倡议的范围并因在 2014 年 5 月启动了联合石油数据倡议-天然气世界数据库而使之扩及天然气，能源部门的市场信息状况也得到了改善。¹⁹

49. 实地的粮食安全无保障现象正在减少，尽管粮食价格仍然相对较高，预计在 2009-2011 年和 2014-2016 年期间营养不良症发病率将减少近 13%。但是，这一普遍情形掩盖了一些关键情况。在非洲，粮食安全无保障现象的减少速度非常缓慢，抵不过人口增长的速度。因此，估计营养不良人口的绝对人数将从 1990-1992 年的 1.82 亿增加到 2014-2016 年的 2.32 亿。²⁰ 此外，对在萨赫勒地区的粮食危机作出的国际反应仍然不足，由联合国负责协调实施的萨赫勒地区粮食危机战略反应计划的资金有很大缺口。²¹ 因此，萨赫勒地区面临粮食安全无保障现象的人数几乎翻了一番，从 2013 年的 1 130 万增至 2014 年的 2 020 万。此外，为提高脆弱经济体农业生产力而发起的各种倡议取得的成果有限，这些经济体依然特别容易受农产商品价格波动的影响。

C. 下一步行动：改善国际初级商品政策框架

50. 除了始终存在的粮食和营养安全问题外，其他与对初级商品的依赖性和初级商品市场不稳定有关的问题也十分重要。依赖初级商品的发展中国家的状况确实依然令人担忧，因为这些国家在使其经济多样化和对来自其初级商品部门的本地价值作优化保留方面面临着严重挑战。为解决这些问题启动了一些多边倡议，其中一个倡议就是 2013 年由经合组织领导的关于基于自然资源的发展问题的政策对话；要评价该对话的成果尚为时过早。受影响的发展中国家的初级商品依赖度

¹⁹ 联合石油数据倡议是 2001 年在联合国、欧佩克、国际能源署及 3 个区域组织主持下启动的；该倡议在 20 国集团能源可持续性工作组的支持下得到加强。

²⁰ 资料来源：粮农组织(2015 年)，世界粮食不安全状况。罗马。

²¹ 截至 2014 年 9 月，涉及 9 个国家的 2014 年期间计划的资金只有 37% 到位。

依然很高。在撒哈拉以南非洲地区,2013年初级商品出口占商品出口总额的83%,几乎与2011年的水平一样。

51. 这证明需要超越粮食商品,整合与初级商品价值链相关的其他发展挑战。需要做更多的工作,以对优先事项的共同理解为基础,使国际组织和其他涉及初级商品问题的相关机构的工作合理化。除其他外,这就需要国际社会对如何解决价格过渡波动、初级商品收入管理及如何消除初级商品依赖性对发展的不利影响形成共同看法。在设计综合办法时可借鉴从商品综合方案失败中得到的教训,要顾及问题的多层面性和必不可少的利益攸关方的不同性。在这方面,国际组织可根据各国政府规定的明确任务发挥至关重要的作用。

52. 2015年后发展议程可成为指导采取更有效集体行动的适当框架。在大会可持续发展目标开放工作组提出(A/68/970)并经秘书长2014年12月4日综合报告(A/69/700)所认可的建议中,三个目标可成为改善国际组织之间协调的基础,重点是经济结构转型的关键层面。这些层面包括(a)在2030年底前消除饥饿;(b)在包容性和可持续工业化的背景下改善政策环境以增加初级商品的附加值;以及(c)改进粮食商品和衍生品市场的运作。这种办法将为可持续初级商品管理提供一个共同愿景。

在2030年底前消除饥饿

53. 在全球有大约7.95亿人营养不良(即在2015年底时占发展中区域人口的12.9%)的情况下,在今后15年内消除饥饿将是一个重大挑战。一些脆弱区域将依赖国际合作才能实现这个目标。例如,南亚、大洋洲、加勒比及非洲南部和非洲东部的情况就是如此,因为这些区域在2000-2015年期间未能实现将长期营养不良人口的比例减半这一千年发展目标。

54. 在秘书长发起零饥饿挑战倡议3年后,多边协调得到改善,建立起一个全球消除饥饿的运动。130多个国家按照零饥饿挑战调整了自己的政策,40多个国家正在启动相关国内政策和方案。此外,参与全球粮食安全问题高级别工作队的联合国23个机构、基金和方案已将零饥饿挑战的愿景纳入各自的集体工作计划。

55. 但还需要做更多的工作以加强协调和避免重复活动,特别是在联合国和布雷顿森林机构之间。还应提供更多资源来支持作出这些努力。2011年至2014年期间的官方发展援助处于停滞状态,不到1350亿美元。²²2013年农业所占的官方发展援助份额只有102亿美元,比2012年的份额下降11%以上。

²² 见经合组织统计局(2015年)。这种流动符合经合组织发展援助委员会成员国提供的援助情况。

改善政策环境以增加初级商品的附加值

56. 粮食危机表明，在发生危机之时或之后采取协调行动是可能的，但不能以直接反击市场价格波动为目的。国际组织和各国政府普遍缺乏资源和政策空间来稳定初级商品市场和降低价格的过度波动。²³ 由此相反，它们有能力改善政策环境以增加保留来自产业(如采掘业)的本地价值。在这方面，改善多边协调至关重要，如此才能增加来自初级商品部门的就业机会和技术溢出效应。与私营部门建立伙伴关系和采取多边行动能刺激在初级商品价值链中的当地参与，并促进上游和下游的工业化。

57. 此外，减少初级商品出口国在收入方面的不稳定是国际社会可以帮助依赖初级商品的发展中国家的另一个领域，目的是改善环境以增加初级商品的附加值。在多边一级，有协调的措施可包括采用类似支持收入方案和稳定基金等工具。在国家 and 地方一级，可发展保险机制，包括涵盖收成风险和价格风险的作物保险。还可以考虑发展套期保值手段，如期货和买卖选择权，或专门设计为发展中国家中小生产商所用的专门工具，虽然这将需要这类国家发展必要的专门知识和机构。

58. 国际组织具有这一领域的专门知识，可在促进发展这类工具方面发挥中心作用。例如，货币基金组织可参与稳定面临巨大收入波动的发展中经济体的收入的工作，特别是通过其为低收入国家设立的融资机制和融资框架。世界银行已设立了一个全球指数保险融资机制；这是一个用于支持发展中国家本地的天气和灾害指数保险市场发展和成长的多方捐助者信托基金，目前覆盖了至少 75 万小农。联合国各机构、基金和方案在经济多样化和工业化领域可发挥重要作用，向国家和区域战略及当地项目提供支持。它们还可以向政府间初级商品机构提供进一步技术援助，为出口国之间进行协调提供便利。有必要把这种多边干预纳入国际初级商品政策协调框架。

改善初级商品市场的运作

59. 最近的粮食危机突显出改善市场运作的重要性，但尽管取得了某些进展，一些初级商品市场仍然不透明、监管不力。根据 2004 年 6 月举行的贸发会议四年期会议通过的《圣保罗共识》，看来关键在于要确保提供关于所有农产品、矿产、金属和能源产品的全面市场信息。²⁴

60. 此外，还必须改善国际协调，以提高全球初级商品价值链的透明度。一些国家司法管辖机构已颁布法规，要求披露采掘公司向政府的付款情况，特别是美国

²³ 限制出口作为初级商品出口国最常用的工具之一在稳定市场方面的记录好坏参半。虽然它们在 1980 年代在某些情况下帮助依赖初级商品的发展中国家支撑了生产国的价格，但也促使发生了几次全球供应短缺和价格变动过大的局面，激起了政府之间的贸易争端。

²⁴ 这可包括把农产品市场信息系统的范围扩大至尚未被涵盖的粮食商品。

(多德-弗兰克法第 1 504 节)、欧洲联盟(会计和透明度指令)和加拿大(采掘部门透明措施法)。现在压力正在加大，要扩大这些法规的适用范围，以覆盖全球整个初级商品价值链。

61. 加强国际组织之间和与相关私营部门之间的协调对于改善在初级商品业务、特别是商品贸易方面的监管和透明度同样至关重要。建立和强制执行全球透明度标准似乎是在应对商业舞弊行为(包括初级商品贸易定价偏差、贿赂和腐败)和在应对会减少依赖初级商品的发展中国家的初级商品收入份额并妨碍其发展的市场价格扭曲方面的一个必要步骤。
