

亚洲及太平洋经济社会委员会

第六十五届会议

2009年4月23-29日

曼谷

最不发达国家和内陆发展中国家事务特别机关

(临时议程项目 3(a))

粮食-燃料-金融危机与气候变化：应对发展所面对的各种威胁

秘书处的说明

内容提要

在人们对气候变化忧心忡忡的背景下，又发生了粮食危机、燃料危机和金融危机。这多重危机突然叠加复合在一起，对于在其日常生活中本已面临各种困难的许多人不啻雪上加霜，尤其是数以百万计的贫困者受到的影响最严重。虽然粮食和燃料价格已从2008年的高位回落，亚太区域各国目前还在全力以赴地应对世界上发达国家出现的前所未有的经济放缓。这种放缓拉低了本区域的经济增长率，减少了各国人民的收入、就业、谋生机会和政府的收入。其结果是，新的投资可能会被推迟，贫困可能增加，数以百万计的人可能无法达到最低消费水平。发展的步伐，特别是实现各项千年发展目标步伐，不仅将因此放慢，而且除非立即采取各种缓解行动，所取得成果可能会付诸东流，致使人们对至2015年实现各项千年发展目标中许多目标的可行性产生质疑。

在本文件中，秘书处：(a) 重点探讨了一些与最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家（统称为有特殊需要的国家）相关的粮食-燃料-金融危机所涉及问题；(b) 描述了金融危机的一些特性及其社会影响，包括各政府和国际组织为此采取的应对措施；(c) 提出了一些通过区域合作举措处理危机的建议。

本文件概述了那些有特殊需要的国家为应对这些危机正在采取的各种反周期措施，并着重指出了存在的各种制约因素，其中包括这些国家的财政和外汇政策空间狭窄，因而其扩大应对措施力度和充分减轻不利影响的余地不大。本文件进一步讨

* 由于秘书处办理报批手续，本文件未能按时交付。

论了“粮食-燃料危机与气候变化：重塑发展议程”高级别区域政策对话提出的各种建议，对话于2008年12月9-10日由亚太经社会和印度尼西亚政府在印度尼西亚巴厘岛举行，其目的是协助各国的努力应付乃至预防危机。《巴厘成果文件》提出了一些关于相关区域合作举措的建议，其中包括加强现有的各种相关机制，建立一些新的机制，以便为国际收支方面遇到困难的国家提供支助，并提供一个渠道，使受这些危机影响的国家能够借此得到预算资金，特别是能利用这些资金来开展其实现各项千年发展目标的活动。

经社会不妨审议《巴厘成果文件》提出的各项相关建议，其要点在本文件作了概述，并就其执行工作提供指导意见。

目 录

章 次	页 次
导言	3
一、粮食-燃料危机	3
二、粮食-燃料危机、气候变化与小岛屿发展中国家：两项个案研究	6
A. 应对粮食-燃料危机的国家政策	6
B. 气候变化	7
三、粮食-燃料-金融危机与有特殊需要的国家：宏观经济影响	7
四、金融危机与全球化	8
A. 金融危机及其与粮食和燃料危机的联系	11
B. 商品价格暴涨和信贷快速扩张	11
C. 投机和商品价格	11
五、有特殊需要的国家应对金融危机的措施	12
六、为应对三重危机采取的国际措施	14
A. 全球粮食保障危机高级别工作队及其《综合行动框架》	14
B. 联合国应对全球金融危机的整体行动与有特殊需要的国家：指导原则	16
七、前进之路：区域对策	17
A. 多种危机的叠加和汇合	17
B. 区域合作的作用	17
C. 结论	18
图. 1980-2008年粮食价格指数和布伦特原油价格	12

列表

1. 若干有特殊需要的国家应对粮食危机的措施	5
2. 亚太经社会区域若干最不发达经济体：一些宏观经济指标	10
3. 若干国家为应对金融危机采取的措施	13

导言

1. 危机呈现的迹象表明，发展进程并非一帆风顺，发展成果受到威胁，并有可能逆转。去年亚太区域国家，与其他地区一样，经历了一场粮食-燃料的双重危机。这两种必需品价格的暴涨，有可能给发展中国家带来严重的社会和经济后果。虽然粮食和燃料价格已从创纪录的水平回落，本区域许多国家还在苦于应对全球金融危机影响，而金融危机现已演变为经济危机。发达国家金融经济危机的溢出效应跨越国界，蔓延到世界各地，包括那些对这场危机的产生没有责任的国家，对其经济增长、就业和收入造成不利影响。

2. 在对气候变化不利影响忧心忡忡的背景下，又突然地暴发了一系列危机，数重危机叠加汇合在一起，给本区域的决策者带来了严重的挑战。针对这一问题，本文件的主要目的是：(a) 重点探讨一些与最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家（统称为有特殊需要的国家）同时遭遇粮食、燃料和金融这三重危机有关的问题；(b) 分析这些危机对总体宏观经济的影响。

3. 本文件还介绍了金融危机的一些特征及其带来的各种社会影响，并指出了金融危机、粮食危机和燃料危机之间存在的各种联系。本文件还探讨了各政府和国际组织采取的应对措施，并提出了一些关于通过相关区域举措来应对粮食-燃料-金融危机带来的负面影响的建议。

4. 在粮食-燃料危机最近已有所消退的情况下，关于这两种危机的研究文献和分析已达到相当数量，本文件对此将不作详细探讨。在此首先讨论的是粮食-燃料双重危机的背景和现状。其次，将探讨受到粮食-燃料危机和气候变化严重影响的两个小岛屿发展中国家(SIDS)的案例，借此说明各种相关问题。

一、粮食-燃料危机

5. 如上所述，亚太区域各国，与世界上其他国家一样，经历了前所未有的粮食和燃料价格暴涨，价格暴涨意味着严重的供不应求。因此，双重危机正在逼近，本区域发展中国家人民，尤其是最不发达国家人民，面临着一种危险，即：他们将可能不能够消费或摄入维持人力活动和经济活动所需最低数量的粮食和能源。由于粮食-燃料危机的影响，经济增长可能放慢；在实现各项千年发展目标方面取得的许多成就可能会付诸东流，致使贫困者、妇女和其他弱势群体的负担过度加重。简言之，各国在加强具有包容性的发展方面所取得的进展，有可能面临着挫折或倒退。

6. 这些危机的起因多种多样。有些是短期的原因，其他原因呈现出一些中长期的结构性趋势。有些原因是各国政府可以控制的；有一些则不然，需要采取集体行动来应对。短期问题包含有各种各样的因素，如天气原因导致生产歉收、部分粮食作物被转用于生产乙醇、以及由此产生的投机活动或粮食囤积居奇猖獗。许多国家相对忽视了农业，包括粮食作物生产，这体现于对其研发活动、灌溉和农村基础设施建设的公共和私

人投资减少，从而造成了严重的供应紧张，导致了目前的危机。¹

7. 对与粮食的生产、分配和获取有关的问题的相对忽视，造成了亚太区域持续的粮食不安全，这一问题在努力实现亚太区域可持续农业和粮食安全的专题研究中得以详细探讨，其概要见 E/ESCAP/65/29。这一研究描述了一些导致最近的粮食危机的产生及其最终缓解的长期问题。与目前情况有关的主要问题如下：

(a) 亚太区域各国如何才能调和与粮食、水和能源的安全相关的各种竞争性需求之间的矛盾，同时逆转环境退化和抗击气候变化？

(b) 在当今全球化的背景下，正在采取哪些措施来确保通过国际贸易加强亚洲及太平洋区域的粮食安全？

(c) 亚太区域各国如何才能管理各种冲击和风险？

(d) 各政府如何和何时才能使能够确保特殊群体的粮食安全或能确保“为一部分弱势群体（包括贫困的母亲及其年幼子女）专门安排粮食供应”的社会保障制度体制化？²

8. 国际市场上石油价格急剧上涨，超出了作为石油净进口国的大多数亚太国家的控制范围，对其构成了严重的外来冲击。能源价格急剧上涨对包括农业在内的所有经济部门的生产成本/价格产生了强烈的冲击效应，从而加剧了粮食危机。这些国家不得不应付能源价格的急剧上涨，这样的暴涨又对宏观经济指标，特别是通货膨胀、财政赤字和国际收支的指标，产生了负面影响。

9. 粮食-燃料-金融危机与气候变化之间存在着双向关系。目前的金融危机可能威胁到应对气候变化的行动，不仅减少了可用于缓解和适应措施的资金，而且还将决策者的注意力从长远问题转移开来。因此，迫切需要协调这些阵线的行动，以确保双赢的局面，从而使用以解决经济增长放缓的投资也能同时解决可持续发展的问题。同样，粮食和燃料危机与气候变化有密切的联系。例如，虽然高油价导致了价格泡沫，但也引发了对技术和可再生能源的投资，而如果林地被用来种植生物燃料作物，向生产生物燃料转变就可能影响到气候变化。与此同时，气候变化将会对农业生产产生严重的不利影响。据政府间气候变化专门委员会估计，亚太区域农业生产率可能会因此下降百分之五至百分之三十。没有农业生产力的大幅度提高，气候变化对粮食安全和价格上升的影响将相当可观。将需要更多地对研发进行投资，以培养抗旱耐热的高产品种。³

10. 各国政府一直在努力应对双重危机，并为此采取了各种宏观经济（即财政和货币）措施以及有针对性的、直接使贫困者和低收入人口受益的方案。然而，许多国家，特别是最不发达国家，自己单独应对危机的财政和货币空间非常有限。因此，本区域所有发展中国家和区域发展利益攸关方共同负有责任，来提出和实施一种有利于提高各国

¹ 亚太经社会，《2008年亚洲及太平洋经济社会概览》（联合国出版物，出售品编号E.08.II.F.7）

² Amartya Sen著，“当代世界的饥馑”，讨论文件DEDPS/8，（伦敦，伦敦经济学和政治科学学院三得利和丰田经济学及相关学科国际研究中心三得利中心，2002年）。

³ 有关这些方面和气候变化的其他方面的信息，参见E/ESCAP/65/29。

政策效率的区域伙伴合作机制。

11. 由于燃料危机的起因与有特殊需要的国家没有任何关系，这些国家可采取的应对措施十分有限。本文件在本节着重分析了一些国家应对燃料危机的措施，其中包括各种短期、中期和长期政策。表 1 概述了若干国家政府为应对双重危机作出的努力。对若干有特殊需要的国家的相关政策进行了分析，以此说明可以通过采取一些主要手段来减轻其负面影响。

表 1. 若干有特殊需要的国家应对粮食危机的措施

国家	应对措施
蒙古	<p>由于农业和服务业的表现强劲，预计 2008 年蒙古的实际国内生产总值将增长约 9%-10%。2007 年 6 月的通货膨胀还是 6%，到了 2008 年 8 月，通货膨胀达到了 34% 的峰值，随后到 9 月略为下降至 32%，这与粮食价格的下降相符。在需求方面，公务员薪水的大幅增加和信贷的快速扩张推动了通货膨胀；在供应方面，暴涨的粮食和进口石油价格起了至关重要的作用。</p> <p>为了稳定粮食和燃料价格，当局采取了以下措施：(a) 暂时免除进口小麦和面粉的增值税和关税；(b) 采取措施，建立小麦、面粉和肉类的储备；(c) 提供临时补贴，以减轻石油进口公司的利息开支负担。</p>
尼泊尔	<p>粮食价格上涨大大减缓了最近在实现千年发展目标方面取得的进展，由于这减少了可供家庭和国家使用的粮食，因而威胁到发展。食品价格从 2008 年年中的高峰回落，但预计在一定时间内将继续走稳。^a</p> <p>在世界银行的协助下，尼泊尔政府正在实施一个项目，以应对粮食价格上涨的短期、中期和长期影响。拟议的尼泊尔粮食价格危机应对计划旨在支持维持和加强粮食安全的措施，如确保粮食不安全地区的弱势家庭的能够获得基本的供应（主要是粮食），并提高农业产量，以增加国内主要粮食品种的产量。</p>
柬埔寨	<p>石油价格上涨导致投入成本（尤其是化肥和能源/交通成本）增加，加重了农民的负担。另一方面，穷人和大多数农民还不得不购买价格上涨的粮食。政府已在三个层面采取应对危机的措施^b</p> <p>(a) 短期。目前已经采取若干措施，其中包括开展部际的讨论、给公务员加薪、给稻米磨坊主发放软贷款和暂时禁止稻米出口（2008 年 3-5 月）；</p> <p>(b) 中期。采取的措施包括通过货币和财政措施来控制通货膨胀、减少粮食进口税、提高农业生产力和增加产量、增加灌溉土地和可用于耕种的土地以及成立了价格监测工作组；</p>

(c) 长期。优先重点领域包括省级和国家级的粮食储备设施、增加种植密度、减少收获后损失和增加农业发展潜力的战略。

塔吉克斯坦 在应急准备和反应措施的国家级论坛进行的一项调查中，有人报告说，无论是在首都还是在其他地区的许多居民，在购买粮食时遇到了许多困难，原因是粮食价格高涨、粮食供应短缺和由于气候恶劣造成的前往市场的交通困难。在粮食组成员开展的调查中，农村住户表示，粮食供应严重受限，民众生活极其艰难。分发基本食品和非粮食物品被确定为应对危机近期影响的措施。同时还确定了其他两种措施，即采用更多手段来提供经济实惠的粮食；使用农药和设备来防治蝗灾。政府建议在联合国国家工作队的协助下，开展这些活动。[°]

注：^a 世界银行，关于尼泊尔粮食危机应对方案的“第AB4164号报告”，项目资料文件，2009年2月18日查阅文件：<http://reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/FBUO-7JLC5U?>。

^b 联合国在柬埔寨，“不断上涨的粮食价格”，讨论文件（见www.un.org.kh/index.php?option=com_content&view=article&id=103:rising-food-prices-discussion-paper-&catid=46:rising-food-prices）。

[°] 人道主义事务协调厅，塔吉克斯坦：多重危机紧急呼吁 2008 年修订版，2009 年 2 月 18 日查阅文件：<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/LSGZ-7EGFC2?>。

12. 表 1 显示，为了应对不断上涨的粮食价格及其带来的艰难困苦，并使人民能够满足其基本需要，社会安全网方案已不得不付诸实施，通常是在国际组织的援助下实施的。目前已采用免税和补贴方法来降低粮食价格。与此同时，大多数国家已着手开展各种提高农业产量的活动，更多地在国内生产主要粮食品种，至少在中期计划中采取这样的措施。为确保主要粮食品种的供应，粮食进口增加，但这在许多情况下，使国际收支帐户更加紧张。几个产粮国禁止粮食出口，以确保当地市场的供应。

二、粮食-燃料危机、气候变化与小岛屿 发展中国家：两项个案研究

13. 粮食、燃料价格上涨将会严重影响基里巴斯和所罗门群岛的经济。这些岛屿的通货膨胀率已受到影响，从而使得经济增长率下降。在这些国家，所有的燃料及部分粮食商品需要进口，因此全球粮食-燃料价格上涨很容易就会使其有限的财政和外汇资源捉襟见肘。例如，2008 年 7-12 月期间基里巴斯补贴大米的支出为 200 万美元，鉴于该国家的资源基础有限，这是相当大的一笔开支。⁴

A. 应对粮食-燃料危机的国家政策

14. 在基里巴斯，政府设立了应对粮食和燃料危机工作队，以执行各种短期和长期的缓解措施。工作队根据授权负责审查目前的进口安排及其他一些造成进口商品价格较高的因素，如运费和进口税，并同当地公司接谈，推动批量采购。负责处理粮食危机

⁴ Terieta Mwemwenikeaki 著，“粮食-燃料危机与气候变化：小岛国的视角”，“粮食-燃料危机与气候变化：重塑发展议程”高级别区域政策对话上所作的情况介绍，对话于 2008 年 12 月 9-10 日在印度尼西亚巴厘举行。

社会影响问题的工作队提出了一些关于使用当地产品/粮食的方法建议，并鼓励人们减少对进口粮食的依赖，并开始自己种植粮食。燃料工作队则负责审查补贴问题，并就燃料（特别是大多数低收入民众所使用的煤油）价格应维持在何种水平才能确保人们仍能承受得起向政府提出建议。

15. 在所罗门群岛，政府的农业政策已加大了对粮食安全的重视，采取了一种双管齐下的战略。首先，采取行动来确保传统主要粮食作物的可持续生产能跟上人口增长。第二，通过一些新的项目促进当地的粮食生产，以种植传统上一直进口的作物（例如水稻）。政府坚决支持这一战略；政府批准了一个 200 万美元的水稻项目，以此作为减少由于进口大米价格上涨造成的影响的手段。促进粮食安全的一个最新尝试是制订了一个国家农业发展计划。这个二十五年计划将成为政府的路线图。⁵

B. 气候变化

16. 气候变化对基里巴斯的粮食安全产生了重大影响。区域气候模式的变化影响了含水层的降雨补给，从而影响到粮食作物的产量和饮用水的供应。更加频繁的暴风雨和热带气旋风暴加剧了侵蚀和海水入侵，并已影响到粮食作物。风暴潮使一些地区发生水灾。据对塔拉瓦主岛重要地点的脆弱性和适应性进行的评估预测，如果不采取措施扭转局面，在 50 年内，每年因此造成的损失将介于 800 万美元至 1,600 万美元之间。据估计，到 2050 年，55% 的岛屿陆地面积将会由于气候变化导致的风暴潮而变成泽国，到 2100 年这一比例将上升到 80%。尽管基里巴斯制定了应对气候变化影响的减缓和适应政策和战略，国际社会还是应为其应对这些影响，提供所需的技术和财政援助要求。⁶

17. 在索罗门群岛，气候变化对粮食安全产生很大影响，其中包括：(a) 热带气旋风暴强度/频率增加；(b) 侵害作物和人类的害虫和疾病蔓延；(c) 风暴潮造成洪灾，特别是在地势较低的地区，海水入侵，海平面上升和海岸侵蚀；和(d) 气温升高，导致该国沿海低地的芋头产量下降和局部地区的干旱。

三、粮食-燃料-金融危机与有特殊需求的国家：宏观经济影响

18. 在 2007 年和 2008 年初，亚太地区面临粮食和燃料危机的双重挑战，这些危机是在全球更加关注气候变化的背景下发生的。

19. 粮食不安全已成为对有特殊需求国家发展的重大挑战，大大地增加了其减少收入贫困和非收入贫困的努力的难度，尤其是使在总体上实现千年发展目标的努力更加困难。这些国家在燃油价格波动和气候变化面前也非常脆弱，首当其冲地受到这些威胁的严重影响。在有特殊需求的国家，粮食和能源价格高涨已对其财政和外汇资源构成巨大的压力，因为它们不得不保持必需品的进口，以确保国内供应，同时又要提供各种补贴，使人们有能力消费。气候变化，特别是海平面上升，可能会给许多岛国的沿海地区

⁵ Alfred Maesulia 著，“粮食-燃料危机与气候变化：小岛国的视角”，“粮食-燃料危机与气候变化：重塑发展议程”高级别区域政策对话上所作的情况介绍，对话于 2008 年 12 月 9-10 日在印度尼西亚巴厘举行。

⁶ 同上。

造成无法估量的经济、社会和环境损失，影响到其作为国家的生存能力。

20. 除这些挑战之外，最近又新增了全球金融暨经济危机的下游冲击影响。虽然有特殊需求国家与全球金融体系没有紧密的直接联系，但已有几个国家报告说，其当前的增长率和预测的增长率已经或将会放慢，出口已经下降，失业率上升，威胁到其经济和社会稳定。下面进一步举例说明最不发达国家的状况

各种危机对本区域最不发达经济体造成的宏观经济影响

21. 有人预计，由于存在着一些结构上的制约因素，与其他国家相比，最不发达国家在危机面前更显脆弱，其宏观经济受到的不利影响相当大。表 2 展示了这些影响，其中显示了本区域主要最不发达国家的国内生产总值（GDP）增长率（2006-2009 年）、通货膨胀率（2006-2009 年）、预算平衡状况（2006-2008 年），以及经常帐户平衡状况（2006-2008 年）。

22. 2007 至 2008 年经济增长整体放慢，估计这一状况在 2008 至 2009 年将继续下去。事实上，2009 年一些国家的增长预计将大幅放缓。几乎对所有国家而言，2008 年由于粮食和燃料价格急剧上涨造成的通货膨胀率上升都较明显。这种现象也在表中反映出来，表格显示，随着消费者的补贴需求增加，预算赤字也在增加。在许多最不发达国家，预算平衡占其国内生产总值的百分比增加了，从而压缩了其财政空间。粮食和石油——最不发达国家的主要进口商品——的价格上涨给进口支付增加了压力，2008 年所有最不发达国家经常账户状况都在恶化。

23. 总之，2008 年整体宏观经济景象出现了滞胀、经济增长下降、通胀上升以及预算和经常帐户赤字不断恶化的特征。2009 年预计经济增长将进一步放缓。然而，通货膨胀率预计将大幅减少。

四、金融危机与全球化

24. 这次金融危机的演变方式与最近几十年里发展中世界遭受的其他重大危机有所不同。这场危机发生在当今的金融全球化世界，金融业在塑造许多经济活动的构架方面起着强有力的作用。这是一场从外面“进口”的危机，其发源地不在发展中世界。这场危机也几乎与粮食和燃料价格上涨的全球性大冲击同时发生，给许多国家造成沉重的经济负担，对其贫困和脆弱性产生了重大影响。

25. 亚太区域许多发展中国家，尤其是有特殊需求的国家，其容易受到冲击的程度正在达到一个新的水平，因为其出口、投资、信贷、银行系统、预算和国际收支状况日益出现波动，并影响到其经济增长。正如上文所述，金融危机已减慢了发展中国家的增长速度。然而，发达国家的经济放缓更加突出——其中一些国家已陷入衰退。因此，发展中国家对发达国家的出口一直在下降，资本正在撤离新兴市场，短期信贷正在枯竭。这可能会使发展中国家生产部门的生产和投资下滑。急剧收紧信贷和经济增长疲软很可能削减政府收入，降低政府为实现教育、卫生和其他社会目标而进行投资的能力。粮食和燃料价格冲击刚过，全球金融危机又袭来，这会严重妨碍与贫困作斗争的努力。

26. 最近粮食和燃料价格的下跌并不意味着这些压力和问题已经消失。对于非常

贫困的人而言，减少本已经非常低的消费，即使是短期这样做，都会导致长期的后果。最贫穷的家庭可能不得不降低其粮食、教育、和其他基本服务的数量和/或质量，从而导致数以百万计的儿童的健康和教育受到无法弥补的损害。贫困家庭放弃更贵的食品，转而食用更便宜、营养更少的食品，或减少总摄入量，可能会使其家人体重减轻和营养不良。最近的粮食价格上涨可能已使因营养不良而遭受永久认知和身体损害的儿童数量增加了 4,400 万人。尽管最近全球粮食和燃料价格下降了，其上涨已造成了人力和经济潜力令人痛心的损失。⁷

27. 粮食和燃料价格冲击已经给发展中国家造成了大量的财政损失，破坏了它们通过反周期开支政策应对金融危机冲击的能力。决策者们为了应对粮食和燃料价格上涨，广泛使用了减税或增加补贴的措施，以抵消价格的上涨，甚至在某些情况下已开始提供收入支助。依赖全面减税和补贴将会造成未来的困难，例如财政空间变窄，因为这些措施成本很高，一旦到位难以改变。燃料补贴，如果不是有适当的针对性，将会造成不利环境的后果。必需品补贴，如粮食和燃料补贴，不应是临时的“救火”安排，而应作为财政空间的一部分，以容纳有针对性的安全网规模的永久扩大。需要谨慎地作出财政规划，以保障促进增长的关键支出，削减不重要的支出，确保财政的中期可持续性。这些需求只应随着全球金融危机的危害显现而增加。

⁷ 世界银行，“全球金融危机及其对发展中国家的影响”，20 国集团财政部长会议，2008 年 11 月 8 日在巴西圣保罗召开，2009 年 2 月 12 日查阅 www.worldbank.org/html/extdr/financialcrisis/pdf/G20FinBackgroundpaper.pdf。

表 2. 亚太经社会区域若干最不发达经济体：一些宏观经济指标

国家	GDP 增长 (百分比)			通货膨胀 (百分比)			预算平衡 (占 GDP 的百分比)			经常帐户状况 (占 GDP 的百分比)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2006	2007	2008
阿富汗	11.5	7.5	..	13.0	24.0	..	..	..	..	-4.9	0.9	0.6
孟加拉国	6.5	6.2	5.5	7.2	9.9	8.5	-3.9	-3.7	-4.8	1.3	1.4	0.9
不丹	17.6	14.4	..	5.2	9.0	..	-0.8	0.5	..	-4.3	11.3	..
柬埔寨	10.2	7.0	6.8	5.9	15.0	4.5	-3.3	-2.8	-2.2	-2.0	-3.0	-7.7
基里巴斯	0.5	0.6	0.8	0.2	1.0	1.5	26.0	..	..	-27.6	-31.1	-43.7
老挝人民民主共和国	7.9	7.5	6.8	4.5	8.0	5.3	-4.0	-3.1	-3.0	1.4	2.6	..
马尔代夫	7.6	7.0	..	7.4	15.0	..	-7.1	-7.8	-9.4	-40.5	-45.0	-51.0
尼泊尔	2.6	5.6	5.5	6.4	7.7	7.0	-3.8	-4.1	-4.0	2.2	-0.1	2.6
萨摩亚	4.7	3.3	3.0	5.6	6.5	5.2	0.3	1.1	-0.3	-10.8	-4.6	-7.8
所罗门群岛	10.3	8.0	4.0	7.7	15.1	9.0	-4.0	-1.1	1.3	-5.5	-2.7	-6.7
东帝汶	16.2	4.7	..	8.9	9.0	..	242.0	297.0	352.0	162.4	294.9	357.1
图瓦卢	2.0	1.2	1.6	3.3	5.3	3.9	18.7	-14.3	..	..	..	..
瓦努阿图	6.6	5.7	2.9	3.9	4.5	3.6	1.2	-0.3	1.0	-5.7	-9.9	-11.4

资料来源：亚太经社会，“2009 年亚洲及太平洋经济和社会概览”，统计附件（联合国出版物，出售品编号 E.09.II.F.11，即将发布）；国家来源；以及亚太经社会截至 2008 年 12 月 3 日估算的数字。

A. 金融危机及其与粮食和燃料危机的联系

28. 金融危机与全球扩张的步伐似乎多少有些联系。当前的危机是在全球经历了五年出色的表现后发生的。推动经济增长的力量也可导致经济危机；在亚太发达国家和发展中国家，经济活动也不例外地日益受到金融繁荣-衰退周期的控制，1997年的金融危机就是一个例证。其中一个因素是信贷急速扩张，有时没有充分注意到风险因素。在一定程度上，这一现象降低了融资成本，有助于经济扩张。然而，这种措施带来的危险因素会使各国在危机面前更加脆弱，美利坚合众国次级债务危机就是一个例子。

29. 与信贷扩张类似，从发达国家流向发展中国家的外部资本流猛增，这对后者的经济扩张起了支持作用。这一扩张通过两种渠道促进了经济增长：第一，增加财富效应，第二，增加了国内和国际投资者对发展中经济体基本面的信心。充裕的流动性和低利率刺激发达国家寻求更高的收益率，这对促使更多的资本流入新兴市场起了核心作用。这种强劲的资本流入往往会对汇率造成压力，并导致接收发展中国家的流动资金过剩。在某些情况下，就形成了信贷和资产泡沫。然而，资本流入许多亚太发展中国家，减少了其融资成本，这通常被认为有利于其经济增长。

B. 商品价格暴涨和信贷快速扩张

30. 如上文所述，正是商品价格的暴涨最终导致了粮食和燃料危机。商品涨价始于2003年，并于2006年12月后加速。而粮食价格上涨，则在2006年下半年加速。燃料和粮食价格暴涨在2008年7月达到了顶峰，随后下降。然而，价格的暴涨，特别是石油价格的暴涨，以两种方式推动了信贷扩张。第一，在石油价格上涨中受益的国家愿意向美国提供廉价的信贷，从而帮助维持了其房地产市场价格和较高的消费水平。第二，石油盈余不仅回流到美国，而且，像上世纪70年代那样，也流到经常帐户上有大量、日益增多的赤字的发展中国家。然而，与1970年代不同的是，这次流入的形式主要是组合证券投资流和外国直接投资，而不是银团贷款。

31. 目前的商品价格暴涨，包括石油和粮食价格暴涨，主要是由需求扩张——既有实际需求也有投机因素——推动的。关于石油暴涨，1970年代与现在形成鲜明对比的是，当时的价格上涨是由供给冲击引发的。基本供应与需求对增长的影响往往难以分得很清楚，并非总是表现出明确的因果联系。但是，关于发展中国家商品密集型的增长模式造成的强劲需求所起的作用，人们已达成共识。此外，开始时库存较低、供应反应缓慢和美元疲软都刺激了进口。就粮食有保障的人口而言，一些额外的因素影响着急涨-暴跌周期。暴涨时期人们支持转移到生物燃料——有时得到补贴支持。许多国家歉收、若干新兴发展中国家中产阶级正在变化的需求模式、以及将高成本传导到燃料、肥料、运输和储存也是导致短缺的原因。

C. 投机和商品价格

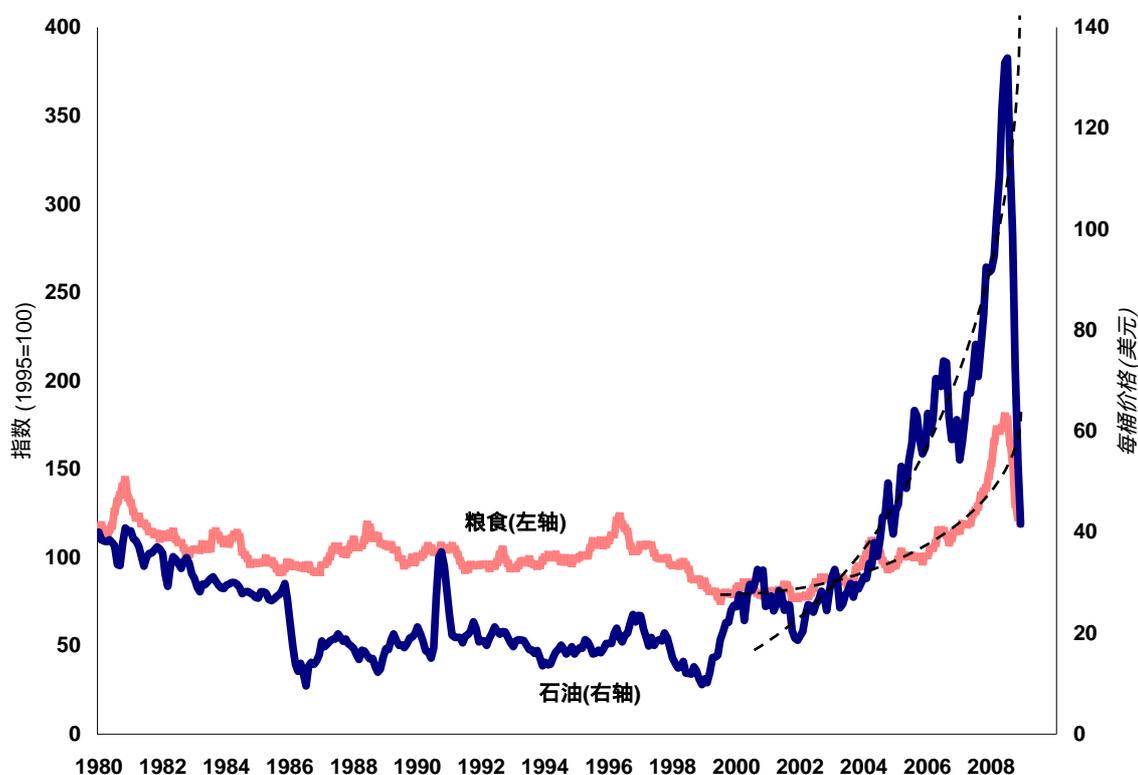
32. 资产（例如，商品或股票等）指数投资，或指数交易，在2003年以后蓬勃发展。例如，在其推出后仅5年，涉及总共24种农产品和非农产品商品的指数基金投资量在2008年7月达到3,170亿美元。这种交易往往是由想从频繁的价格波动中短期获利的投机者推动的，他们为价格暴涨推波助澜。

33. 投机似乎不仅是造成燃料和粮食价格暴涨的一个重要原因，而且也是导致其随后下滑的一个重要因素。从 2007 年到 2008 年年中，当增长前景看好和预计需求猛增时，粮食和燃料价格出现了暴涨。当金融危机使许多国家经济的增长预期降低为衰退预期水平时，价格就下跌。如果不是投机性需求从中作祟，导致了供求失衡，以至最终被“市场清盘”，这样的价格走向是难以解释的。1980-2008 年期间粮食和燃料的价格走向如图所示。事实上，资金从商品期货出逃的时机恰逢美国主要银行陷入重重困境之际，由于其产生的蔓延效应和国际货币基金组织等国际机构向下修正增长速度，商品价格出现了暴跌。

五．有特殊需要的国家应对金融危机的措施

34. 尽管在许多亚太发展中国家，特别是有特殊需要的国家，金融的全球一体化程度不及发生了近几十年来最严重金融危机的发达国家那么密切，但它们无法避免全球经济危机的波及效应。由经济发达国家经济大幅放缓引发的这一危机，对有特殊需要的国家的主要影响在需求领域。有特殊需要的国家出口放缓，使其 2008 - 2009 年 GDP 增长率下降（见 E/ESCAP/65/30）。因此，其就业和创收放慢，使许多人特别是穷人的生活条件恶化，并有逆转迄今取得的发展成就的危险。

图．1980-2008 年粮食价格指数和布伦特原油价格



资料来源：亚太经社会依据来自国际货币基金组织的相关数据汇编（见网页：www.imf.org/external/nap/res/commod/externaldata.csv）。

35. 政府制订了各种反周期补偿性措施,以维持 GDP 增长率,应对全球经济衰退。这些措施是扩张性的,预期将弥补出口需求的损失。通过这些措施开展的主要活动包括:(a) 王码商密技术公司扩大公共基础设施;(b) 创造就业机会和其他社会部门的方案;和(c) 补贴和减税,以刺激消费,特别是在粮食和石油领域采取这样的措施。为鼓励投资,降低了银行贷款利率,从而减少了投资融资成本。通过降低准备金要求,使总体流动资金状况得到改善。其他的筹资来源来自预算,但这会增加赤字水平。石油输出国一直在利用过去积累起来的石油基金的资金,来支付扩张性活动的开销。

36. 表 3 概述了危机造成的一些影响及若干有特殊需要的国家采取的应对措施。

表 3. 若干国家为应对金融危机采取的措施

国家	应对措施
阿塞拜疆	阿塞拜疆正遭受着全球金融动荡的影响,具体表现为油价大幅下跌和对新兴市场的风险厌恶情绪增长。其商业银行发现,从国外筹集资金变得更加困难,国内企业和家庭能够获得的信贷正在大幅减少,这抑制了非石油行业的经济增长。经济增长更加疲软和油价的回落将使预算收入减少,而政府的社会开支投入和在建的基础设施项目也需大量资金,赤字可能会因此增加。阿塞拜疆国家银行(中央银行)已将再融资利率进一步削减 2 个百分点至 8%,并将商业银行的准备金率要求从 9% 降低至 6%,以改善流动资金状况。
孟加拉国	预计 2009/10 年孟加拉国将受到全球经济下滑的不利影响。政府已宣布将减贫和降低消费物价作为其当务之急。粮食价格不断上涨是贫困者关切的主要问题之一。政府表示,将设立一个委员会负责控制价格。关于推动投资问题,政府也承诺将下调银行贷款利率。并将采取措施,控制全球金融危机的扩散后果对出口和工人汇款流入的影响。
柬埔寨	柬埔寨的经济仍然严重依赖服装制造业、建筑业和旅游业,事实表明这三个部门都很容易受全球经济放缓的冲击。尽管全球经济放缓,该国政府仍致力于维持其快速的 GDP 增长率。
哈萨克斯坦	有关当局正试图解决银行业的资金短缺问题并应对 GDP 增长率的放缓。政府已公布了 2009-10 年行动计划(2008 年 12 月)。该计划有 5 项主要内容:(a) 稳定金融部门;(b) 努力解决房地产市场的问题;(c) 支持中小型企业;(d) 发展农工部门;和(e) 实施工业和基础设施项目。计划的总费用估计为 2.17 万亿坚戈(174 亿美元),其中 1.2 万亿坚戈将从哈萨克斯坦共和国国家基金(石油稳定基金)筹集。为了给相关机构注入资金并改善流动资金状况,该计划包括购买哈萨克斯坦四个最大银行的股份。该计划还设想利用国有控股公司 Samruk - Kazyna 将资金注入大型工业项目以及无法从银行获得资金的中小型企业。

- 蒙古 蒙古正日益感受到全球金融危机的影响。房价已开始下降，银行越来越不愿意贷款，股市暴跌。扩张性财政政策、巨大的进口价格压力和消费进一步加剧了通货膨胀，8月份同比通货膨胀率达到了33.7%。政府制订了未来数月的行动计划。其中许多政策政纲似乎大体上都是扩张性的。主要的承诺包括：创造60,000个工作岗位，增加养老金和其他社会福利津贴，并保持为那些结婚和生孩子的人派发现金的政策。另一项重要的政策是为农民提供支助，以增加国内的牛奶、面粉和蔬菜等产品的生产，减少对进口的依赖。将向遭受世界羊绒价格下跌打击的山羊牧民提供补贴和减税。国家投资项目将包括：(a) 投资于炼油业，作为减少对昂贵进口产品的依赖的一项努力；(b) 计划升级改造公路和航空基础设施；及(c) 在乌兰巴托建设新的发电厂。
- 塔吉克斯坦 近几年，政府大体上采用了国际金融机构开出的改革药方，使塔吉克斯坦取得强劲的经济增长，并稳定了货币。然而，在短期内，政府的政策很可能会由危机管理主导，塔吉克斯坦依赖国际援助机构的支持，因为它力图避免2007年冬至2008年能源和粮食危机的重演。塔吉克斯坦仍然依赖国际援助来解决粮食供应、基础设施修复和能力建设等问题。几年来，该国一直推行低预算赤字的政策，以控制外债数额。由于在整个2008年时断时续的能源危机，该国政府很可能将更加重视开发该国能源资源和基础设施的计划。为此，它正在推行一项基于债务的战略，其中包括以优惠条件从中国借入大量贷款。
- 土库曼斯坦 土库曼斯坦的经济相对孤立于全球金融市场，但近几年通过天然气出口已积累了大量的国际储备。然而，由于其收入对一种商品——天然气——的依赖，其增长前景十分不确定。政府成立了一个稳定基金，以保护土库曼斯坦免受全球性危机的冲击。该基金将为社会经济项目划拨资金，事实上，它被用作预算的延伸。
- 乌兹别克斯坦 乌兹别克斯坦相对孤立于全球金融市场，这意味着它应仍然能继续免受动荡最严重后果的冲击。然而，其经济将受到乌兹别克斯坦的主要出口市场迅速下行、主要出口商品的价格下跌、以及在俄罗斯联邦和哈萨克斯坦工作的乌兹别克迁徙劳工汇款减少的影响。因此政府将通过扩大基础设施和工业的公共投资，并通过提高工资和增加社会补贴，大力促进增长，以应对外部冲击的影响。

资料来源：经济学家情报股，“国别分析”（见 www.eiu.com，需订阅）。

六、为应对三重危机采取的国际措施

A. 全球粮食保障危机高级别工作队及其《综合行动框架》

37. 在2008年4月，秘书长根据联合国行政首长理事会的建议，设立了全球粮食

保障危机高级别工作队，汇聚了秘书处各相关部门、联合国各相关机构、基金、方案与布雷顿森林机构，以编写一份综合和协调的行动计划（《综合行动框架》）。⁸

38. 根据设想，该框架应成为一种制订联合行动的工具，以便：(a) 应对当前面临的由于粮食价格上涨带来的威胁和机遇；(b) 通过在国际和国家两级作出政策调整，避免未来的粮食危机；(c) 促进国家、区域和全球粮食安全。

39. 该框架概述了：(a) 粮食危机情况分析；(b) 为紧急应对与粮食危机有关的威胁和机会需采取的各种关键行动；和 (c) 在国家、区域和全球三级共同努力执行《综合行动框架》的成果的切实可行的方式。为了实施框架，提出了两组行动建议。第一组行动侧重于执行与应对迫切需要有关的成果，即：(a) 加强紧急粮食援助、营养干预措施和安全网，并使人们更容易获得这些服务；(b) 提高小农的粮食生产；(c) 调整贸易和税收政策；(d) 管理宏观经济的影响。第二组行动旨在执行与建设抵御能力和促进全球粮食和营养安全有关的成果，即：(a) 扩大社会保障制度；(b) 维持小农粮食生产的增长；(c) 改进国际粮食市场；和(d) 就国际生物燃料问题达成共识。另一项成果——加强全球信息和监测系统——与这两组行动都有联系。每项成果都有行动选项清单，可供酌情选择。

40. 《综合行动框架》还概述了其实施战略，如，除其他外，利用现有的机制和方案设立国家一级的粮食伙伴关系，确保持续的评估和分析，避免工作重复，找出存在的缺口，审查现有的监督机制，以及促进有效的公共宣传。框架还涉及到粮食安全危机造成的资金问题，并指出，据有关研究估计，为了维持在实现千年发展目标 1 方面取得的进展，在粮食援助、社会保障、农业发展、预算和国际收支资助领域，每年所需的全球增量资金介于 250 亿美元至 400 亿美元之间。在这些估计数之中，三分之一需用于资助迫切需求粮食援助的要求，三分之二需用于扩大长期的农业能力。

41. 在《综合行动框架》中，高级别工作队促请发展中国家为其社会保障制度增拨预算资源，并增加农业在其公共开支中的份额。根据发达国家将其官方发展援助(ODA)增加至其国民总收入 0.7%的意向、以及可持续地改善粮食安全需要额外的财政来源的必要性，对捐助国提出的要求是将其对粮食援助、其他类型的营养支助和安全网方案的官方发展援助增加一倍。对捐助国的要求还包括，在五年内（及以后，如果需要的话），将其官方发展援助中粮食和农业发展投入所占的比例从目前的 3%增加至 10%，以扭转对农业投资不足的趋势。

42. 框架强调指出，为粮食安全增拨的资金应该是在现有资金水平以外增加的资金，不能挪用实现教育和卫生等千年发展目标所必需的其他重要社会部门的资金。执行《综合行动框架》成果的行动，将根据《援助实效问题巴黎宣言》⁹ 的规定，在国家一级利用体制制度和财政制度来贯彻落实。

⁸ 全球粮食保障危机高级别工作队，《综合行动框架》(2008年)，2009年2月12日查阅网页：www.ifad.org/operations/food/documents/cfa/cfa_draft.pdf。

⁹ “援助实效问题巴黎宣言：自主决策、协调实施、目标一致、追求实效、共同负责”，在2005年2月28日至3月2日在巴黎举行的“提高援助实效方面取得的共同进展：协调实施、目标一致、追求实效”问题高级别论坛上通过（见<http://www1.worldbank.org/harmonization/PARIS/FINALPARISDECLARATION.pdf>）。

B. 联合国应对全球金融危机的整体行动与有特殊需要的国家：指导原则

43. 粮食和燃料价格暴涨和波动给各国的穷困者带来了巨大的艰难困苦，降低了他们的生活水平。许多发展成果，特别是与实现千年发展目标有关的成果，受到被逆转的威胁。有特殊需要的国家尤其如此，由于结构性障碍的存在，资源基础狭窄，其政府更加难以采取有效措施来保护贫困者。全球经济增长受到破坏，由此导致的全球经济衰退的威胁将使这种情况更加恶化。保护主义压力和信贷紧缩可能会进一步加深这种衰退。还有一个值得关注的切实问题是，即将发生的经济衰退将使发达国家重新考虑其对穷国的发展援助水平，这种现象会对有特殊需要的国家造成严重影响。

44. 联合国各相关专门机构、基金和方案、世界银行和国际货币基金组织的行政首长最近发布了一份范围广泛的、关于目前正在发生的全球金融市场危机以及由此造成经济衰退威胁的评估。¹⁰ 评估载有联合国系统应对多重危机叠加汇合的整体行动框架，涉及贸易、发展、就业、金融、人道主义援助、环境、以及保护全球公益物和规范。提出的这些措施与所有发展中国家、特别是有特殊需要的国家都有关联性。

45. 关于联合国各相关机构具体行动的大原则已确定如下：

(a) 须立即采取行动来保护民众、就业、住所和生计，以减轻各种危机的负面影响，从而防止贫穷国家数以百万计的人再度陷入赤贫；

(b) 须采取行动，以确保推动各方为达成一项气候变化国际协定而努力，并加强减缓和适应方面的努力，促进技术转让；

(c) 联合国系统必须保持警惕，以确保贫困和弱势社区不会成为这一危机的受害者；

(d) 各国应重申其对发展和人道主义援助的承诺和保证。面对多重危机，官方发展援助对缺乏财政和国际收支灵活性的贫穷发展中国家更加重要；¹¹

(e) 所有国家都应该抵制贸易保护主义，促进开放性和包容性，并努力保持长期的经济增长，以造福全人类；

(f) 导致这场危机的监管失效问题必须尽快解决。

¹⁰ “联合国行政首长理事会应对全球金融危机的行动”(SG/2144-ECO/135)，2009年2月16日查阅网页：www.un.org/News/Press/docs/2008/sg2144.doc.htm。

¹¹ 必须向发展中国家提供资金，以帮助其刺激经济，提供社会保障，并确保有资金流向其公司，这些措施是联合国大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会第一届会议强烈建议采取的，这次会议于2009年1月4-6日在纽约举行（见“关于立即采取行动的倡议”，查阅网页：www.un.org/ga/president/63/commission/firstmeeting.pdf）。

七、前进之路：区域对策

46. 至此，本文件在讨论中重点强调了全面统筹应对粮食-燃料-金融危机和气候变化问题的必要性。为处理这些问题，亚太经社会和印度尼西亚政府于2008年12月9-10日在印度尼西亚巴厘联合举行了一次高级别区域政策对话。会议通过了《巴厘成果文件》(E/ESCAP/65/15/Add.1)，其中载有建议采取行动的领域，以适当地协调和重塑发展议程，确定处理这些危机负面影响战略，并防止这些危机变成影响发展的紧急事件。这些建议，连同《巴厘成果文件》的主要信息，现摘要如下。

A. 多种危机的叠加和汇合

47. 政策对话的与会者指出，粮食和燃料价格波动给亚太区域带来了严重挑战。随着全球金融危机的暴发，这些挑战又增加了一个新的层面，有给许多人的生活造成巨大破坏的危险。必须采取综合措施应对三重危机汇合在一起造成的后果。否则，至今取得的发展成就就可能被破坏。

B. 区域合作的作用

1. 金融危机

48. 为应对这些情况，建议采用以下模式开展区域合作：(a) 加强现有的机制，并建立新的机制，以便为国际收支遇到困难的国家提供支助；(b) 提供一个渠道，使受危机影响的国家能得到专供与千年发展目标有关的活动使用的预算资金援助；(c) 改进金融市场的监管，提供关于在金融冲击和蔓延面前的脆弱性和易受损害程度的预警；和(d) 努力解决监管的缺陷，以抑制商品市场的投机活动。

49. 有关高级决策者有必要就货币、财政和汇率政策进行磋商。这将有助于减轻由于货币市场的不理性行为造成汇率大幅波动带来的不利影响，并以此作为向建立得到区域内稳定基金支持的正式区域间汇率安排走出的第一步。

50. 此外，还需要将亚太经社会作为加强相关区域合作的一个平台，以便与联合国有关专门机构和其他国际和区域组织结成伙伴关系，共同制定和实施有效的社会保障措施，以保护穷人和其他弱势群体。

2. 粮食安全和可持续农业

51. 需要加强技术合作努力，以提供能力建设支助，帮助有关国家加强粮食安全方案，包括粮食储备管理、农业土地使用规划和有效的粮食信息系统的建立。

52. 此外，还需要建立有效的区域预警系统，用以协调利用各成员国提供的关于预期作物产量、洪水和干旱等事项的农业信息。区域和次区域行动还可能涉及到有效粮食仓储设施/粮食库、运输物流和建立国家农业保险计划的能力建设方面的投资。

3. 能源安全

53. 有必要加强区域合作，包括采取开展联合研究和能力建设的措施，并探讨筹集新的财政资源用于促进以下领域的最佳做法推广和信息交流的可能性：技术开发和技术转让，重点在于向低碳经济、可靠和可持续的能源供应和高能效的方向发展，为此应增加可再生能源和天然气在能源供应中的份额。

C. 结论

54. 《巴厘成果文件》提出的相关政策要求成员国作出承诺，并请私营部门、学术界和民间社会组织、以及区域和国际组织积极参与。由于各种危机是相互交织在一起的，提出的这些建议/行动必须作为一个整体来实施，不同领域和不同形式的行动可制订略有不同的优先事项。制订实施《巴厘成果文件》的可行的路线图是一项优先重点工作。亚太经社会，作为一个包容性的区域组织，经与会员国协商后，可采用适当模式承担这项任务。委员会不妨审议各项建议，并就其执行提出指导意见。

.