



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# 商品问题委员会

## 第七十一届会议

2016年10月4-6日，罗马

## 2015-16年农产品市场状况：贸易与粮食安全

### 内容提要

贸易与粮食安全和营养的关系在贸易和发展议程中正引起越来越多的关注。到2030年消除全球饥饿是新《2030年可持续发展议程》设定的一项关键目标，而贸易是实现“可持续发展目标”的手段之一。随着消费和生产模式的不断演变，今后十年农产品的全球贸易预计会持续增长，并对世界各区域粮食安全的程度与性质产生重大影响。

在此背景下，《2015-16年农产品市场状况》认为，替代性贸易政策备选方案是否合适，很大程度上是由长期经济转型及农业部门在转型过程中的作用决定的。此外，要让贸易政策促进粮食安全，需要解决农业和贸易决策治理进程中的缺陷，并加强不同层级各项进程的协同增效。

### 建议商品委采取的行动

提请商品委注意并讨论本文件中的重要信息，并考虑以下建议，采取后续行动：

- 需要加强发展中国家的人员和机构能力，便于其更好地分析贸易和相关政策对于实现较长期粮食安全和营养目标的影响；
- 进一步向发展中国家提供援助，推动政策对话，改进农业发展战略和与贸易相关的框架和政策之间的协调和一致性；
- 进一步向发展中国家提供援助，帮助其参与区域和全球贸易及与贸易相关进程，确保这些进程符合并支持各国的粮食安全目标。

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。  
其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。



mr122

商品委也不妨考虑就《农产品市场状况》的出版周期与商品委工作周期联系起来是否可行提供指导。商品委各届会议可就《农产品市场状况》今后主题开展实质性讨论。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

商品问题委员会（商品委）秘书

**Boubaker Ben-Belhassen**

电子邮件：[Boubaker.benbelhassen@fao.org](mailto:Boubaker.benbelhassen@fao.org)

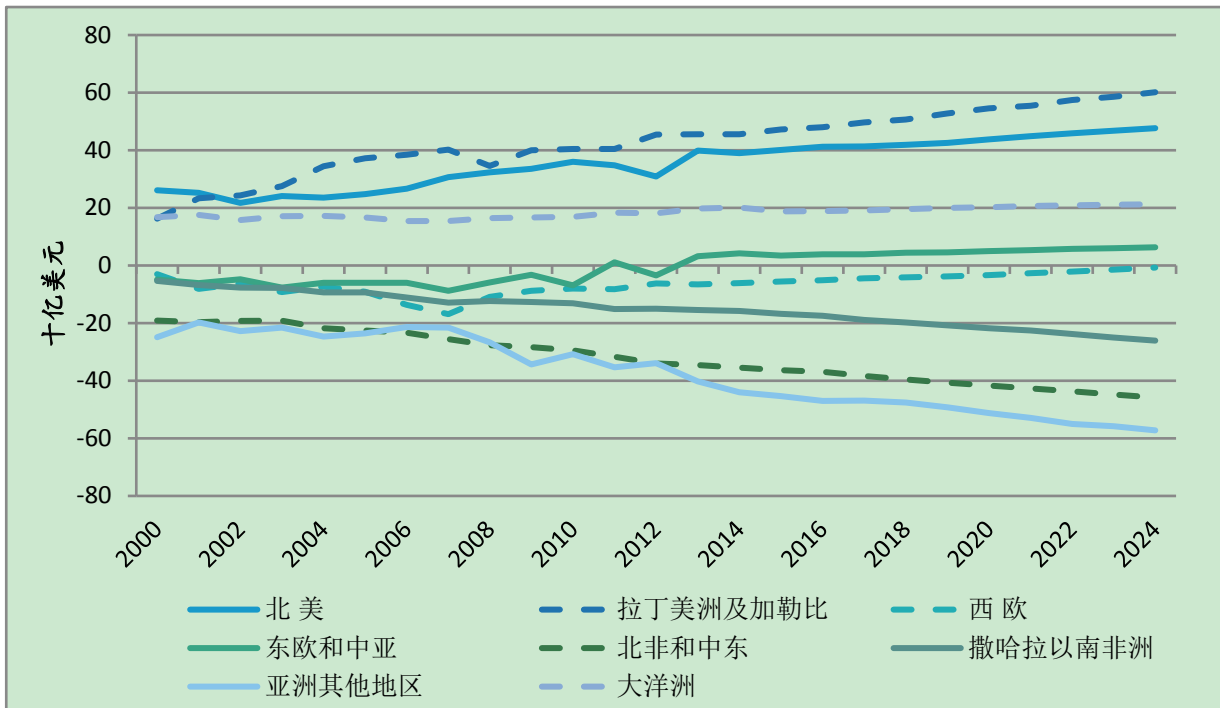
## I. 引言

1. 贸易与粮食安全和营养的关系在贸易和发展议程中正引起越来越多的关注。“到 2030 年消除全球饥饿”是新《2030 年可持续发展议程》设定的一项关键目标，贸易是实现这一目标的手段之一。
2. 随着消费和生产模式的不断演变，今后几十年农产品的全球贸易预计会持续增长，并影响世界各区域粮食安全和营养的程度与性质。因此，摆在面前的挑战是在扩大农产品贸易的同时，促进而不是妨碍消除饥饿、粮食不安全和营养不良的努力。变更现行全球农业贸易协定是确保贸易能提高粮食安全的必要举措，在各国政府就这些变更努力开展谈判之际，此挑战被摆到了突出的位置。
3. 贸易与粮食安全和营养之间的联系一直是国家和全球两级激烈辩论的焦点，也是很多与贸易相关的讨论和谈判的核心问题。由于各方对相关概念解读不同，采取的方法和分析办法不同，导致在政策辩论中所持的观点也迥然相异：一些人认为贸易是威胁，另一些人则认为贸易是机遇。贯穿这些辩论的一项关键挑战是，如何在采取措施确保国家粮食安全的同时，兼顾这些措施对贸易伙伴粮食安全的影响。
4. 《2015—16 年农产品市场状况》旨在缩小各方就以下两个议题的意见分歧程度：一、农业贸易对粮食安全有何影响；二、该以何种方式治理农业贸易，以确保加大贸易开放程度后让各国都能受益。报告认为，把注意力从讨论特定政策的利弊转向解决农业和贸易决策治理进程中的缺陷，将有助于确定所需的政策空间及其合理使用方式。要加强这些过程，必须形成合力，提高粮食安全政策的一致性，支持各国政府在设计贸易政策时平衡各优先重点，并提高其对国际和区域贸易框架的合规程度。

## II. 农业贸易不断变化的特性

5. 过去十年来，在进口国，尤其是新兴经济体高需求的推动下，农产品贸易额增长了近三倍。在所有净进口区域中，亚洲的增速最快，其后分别是北非和中东、撒哈拉以南非洲。在所有净出口区域中，增速最快的是拉丁美洲，其后是北美。全球食品贸易预计会持续增长，其中一些区域正日益变成净出口区域，另一些则日益变成净进口区域（见图 1）。
6. 受发展中国家收入增加、人口增长和城市化进程加快的推动，购买附加值产品成了全球食品消费的趋势；与此同时，随着发达国家动物饲料和生物燃料生产需求的提高，粗粮需求也水涨船高。贸易构成在不断演变，农产品出口日益集中到若干区域，而进口则变得更为分散。此外，因商品和区域不同而迥异的贸易结构预计会继续演变，一方面是受到了市场基本面的影响，另一方面也受到双边和区域贸易关系、企业内贸易和全球价值链发展动向的影响。

图 1：2000—24 年各区域农产品净贸易演变情况



来源：粮农组织和经合组织。2015 年。《经合组织—粮农组织 2015—2024 年农业展望》。巴黎，经合组织出版社。

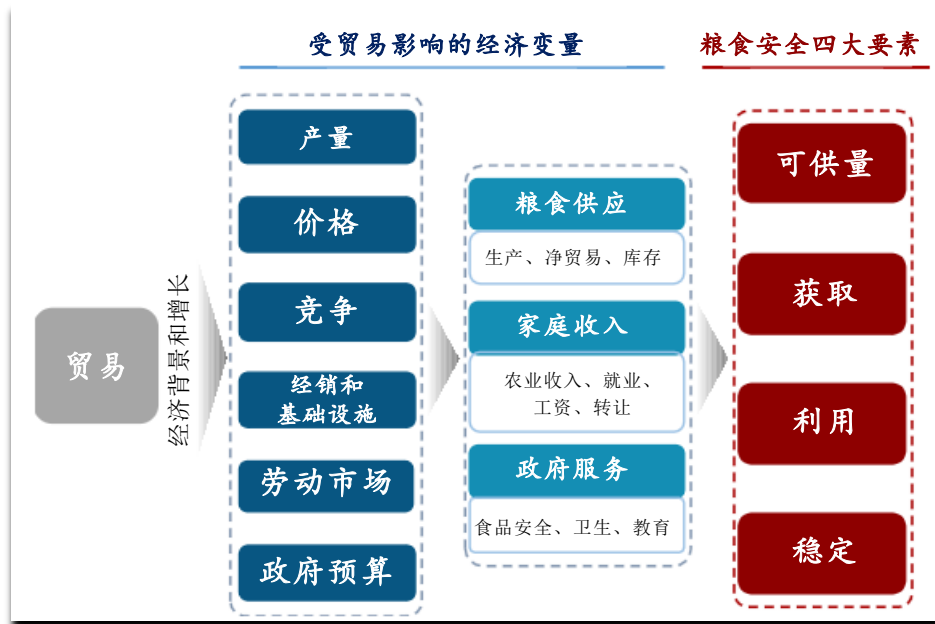
7. 今后十年，实际价格预计会继续沿着长期下行通道下滑。食品价格已经从 2011 年的高位下跌。尤其值得一提的是，两年来的充足供应会进一步打压谷类和油籽的价格。今后，随着生产资料价格不断降低，生产率会实现增长，增速预计会超过不断减缓的需求增长速度。然而，经验表明，这样的下滑趋势会定期被价格高企和波动打断，而这样的时期会因地缘政治和天气事件（包括气候变化）而加剧，给粮食安全带来重大威胁。

### III. 贸易与粮食安全的关系

8. 贸易与粮食安全和营养的联系本质上非常复杂，若干互动渠道同时影响着粮食安全的不同方面，即可供量、获取、利用和稳定。贸易影响着若干经济和社会变量，如市场结构、基础设施开发、农业产出的生产率和组成、食品的多样性、质量和安全，以及膳食构成。这些变量的变化不同程度地影响着粮食安全的所有四个层面。

9. 贸易可能对这些层面产生积极和消极的影响，在短期、中期和长期内影响不同的经济和社会变量。由于短期和长期影响有可能体现在不同的方面，因此贸易对粮食安全不同支柱的总体影响可能很不均匀。

图 2：贸易与粮食安全四大支柱：互动渠道



10. 若干潜在因素影响着贸易与粮食安全结果的互动方式，最终决定着影响是积极的还是消极的。这些因素包括：国内食品市场的运作；生产者响应不断变化的激励措施的能力和意愿；以及小农的市场参与度。政策激励措施需要考虑到影响贸易与粮食安全之间联系的各种潜在因素。

11. 贸易与粮食安全互动渠道的复杂性导致各国的经验差异很大，因此总体影响基本上要视具体情况而定。《2015—16 年农产品市场状况》认为，贸易本身不会威胁粮食安全和营养，也不是提高粮食安全与营养的灵丹妙药，但会带来挑战与风险，需要在决策过程中予以考虑。

#### IV. 贸易与支持粮食安全和营养的相关贸易政策

12. 贸易政策仅仅是可能影响贸易流的多种类别政策中的一种。以生产者和消费者为本的措施同等重要，因为它们都会直接影响一国的生产水平，并通过国家生产水平的变化间接影响贸易流和全球市场。价格政策尤其重要（若采取此类政策，可导致国内生产资料和产出的价格与原始价格产生差距），但由于可以以不同的方式进行设计和实施，因此能产生截然不同的影响。

13. 贸易和相关政策的目标是满足粮食安全和营养不同方面的需求，它们因国家不同而异，且会随时间改变。世界上没有最“合适”的政策工具。应将政策干预措施的目标放在首位，以确定与贸易相关的政策是否合适，并为此类政策的设计提供参考。

14. 通常，有关贸易与粮食安全关系的辩论侧重于市场震荡的短期影响，以及随后造成的贸易流的变化和消费者与生产者要面对的价格。然而，在评估短期政策干预措施对于实现粮食安全目标的成效时，必须放眼长远，不能只关注可能的短期后果。

15. 例如，2007—2008年期间曾出现一段粮食价格高企和波动期，由于各国对全球市场作为价格合理粮食可靠来源的信心减弱，因而采取了若干短期政策应对措施。为了减缓粮食价格上涨对贫困和饥饿的负面影响，净出口国家的很多贸易政策应对措施都重点限制出口，而净进口国家则重点降低进口壁垒，以确保国内有充足的供应。然而，虽然这类政策也许有助于实现增加粮食可供量和降低食品价格的短期国家目标，但从中长期来看，国家和全球两级的潜在负面影响可能严重抵消任何短期收益，负面影响包括：不确定的政策环境导致农民种粮积极性降低；供需平衡收紧导致世界价格承受上行压力；以及食品市场不确定性和波动性加剧。

16. 相反，若将辩论的视角放在大多数国家发展所经历的结构性转型的较长期动态上，则可能会对制定和落实与提高粮食安全目标相一致的贸易政策产生重要影响。要实现较长期的粮食安全，需要制定有助于持续提高农业生产率的政策，同时应考虑一国经济经济结构转型的水平及农业商品化的作用。

17. 人们对结构转型的标准看法是，发展水平较低国家的农业部门一般未实现商品化，规模庞大，在国内生产总值（GDP）中所占的比例很大，农业从业人口比例更大。在此背景下，政策激励措施对于生产力的提高至关重要，即：要让更多的农民以较低的成本和风险获得资金、进入生产资料和产出市场，让他们能自主做出商业决定，为市场提供剩余农产品。

18. 要在一定期间内采取干预措施，推动有助于提高生产率的私人投资，贸易政策这样就有助于降低生产风险，并让生产者保持必要的稳定心态，对激励措施作出积极响应。另一方面，在较为成熟的经济体中，生产资料和产出市场的运作效率较高，可利用的风险管理工具更多，农业生产基本上已实现商业化，若采取干预措施，可能会越来越适得其反。相反，政府也许最好退出市场活动，让私营部门接手，同时放活农业贸易政策，进一步释放农业增长潜力。放眼长远，各国要回答的问题并非是否应该开放农业部门以引入更多竞争机制，而是何时开放、如何开放。

19. 在此背景下，替代性贸易政策备选方案是否合适，很大程度上是由长期经济转型及农业部门在转型过程中的作用决定的。这要求将重点从分析短期政策响应转向较长期内应采取的政策办法，即应利用进一步开放区域和全球农业市场后将带来的机遇，并降低相关的风险。从这个角度看，认清具体的国情是明确如何通过农业贸易来支持粮食安全的基本前提。

## **V. 加强全球、区域和国家政策进程，提高粮食安全**

20. 贸易能为一国粮食安全做出多大的贡献，部分是由适用于其他国家政策的规范决定的，同时也取决于由该国能在世贸组织规则下获得多少“政策空间”。

《农业协定》向发展中国家提供了特定的灵活度，帮助其实现粮食安全目标。然而，至于各国应获得何种水平的灵活性，目前还在持续辩论中。

21. 一方面，规范地实施贸易政策，可确保集体行动带来惠益，另一方面，发展中国家需要一定的政策空间—具体需要根据各国的实际需要来确定；在这两者之间取得恰当的平衡十分必要。既要确保各国不仅仅为了解决国家粮食安全而实行贸易政策，同时也要确保这些国家“不损害”第三国的利益；以寻找这两者之间平衡点为主题的辩论与当前进行的关于《2030年可持续发展议程》中“普遍性和差异化”的对话不谋而合。这等于承认，要实现共同目标，必须考虑到不同国家的不同能力、现实和发展进度。

22. 由于各层级的决策过程缺乏联系，导致贸易与粮食安全和营养治理面临困境。与贸易相关的优先重点和方法原本就缺乏一致性，这种缺陷让情况变得更为复杂，同时导致很难制定全球框架来指导国家一级的行动，最终影响了各国为提高粮食安全而制定协调一致的贸易政策和策略的能力。非洲最不发达国家的例子非常典型。在这些国家，农业与粮食安全和营养以及贸易相关战略及投资计划通常通过两个互相独立的进程来制定，一是《非洲农业综合发展计划》，二是“强化综合框架”，不同部委、利益相关方、区域机构、发展伙伴及财政支持来源都参与其中。这两个进程之间缺乏联系，导致各项战略未充分发挥作用，错失了很多市场机遇。

23. 若将注意力从讨论特定“政策”（即：实现总体部门目标的工具）的利弊，转向解决指导贸易与农业问题政策讨论和决策的治理“进程”（即：设定这些总体部门目标的互动因素和竞争力量）中的不足，则有助于：就共同目标达成共识并确定适于实现这些目标的“政策”组合；确定相关的政策空间及恰当利用方式；提高政策的一致性和可预测性；调和国家和全球两级的粮食安全目标。

24. 《2030年可持续发展议程》突出强调了粮食安全和营养及国际贸易。“可持续发展目标2”（消除饥饿、实现粮食安全、改善营养、促进可持续农业）明确将粮食安全和营养作为基本内容，而贸易则是被列为众多实施手段之一，不仅包括落实各项“可持续发展目标”所需的技术资源和技术转让，同时还包括国际金融贸易体系结构性改革。虽然“可持续发展目标”框架中未清晰阐明贸易与粮食安全之间的联系，但若干大目标下都列出了与贸易相关的具体目标，因此等于为加强贸易在解决经济增长、不平等、可持续发展及粮食安全和营养等基本问题方面的作用创设了空间。

25. 最终能否实现“可持续发展目标”的转型潜能，还取决于能否落实“以金融促发展”进程的承诺、澄清各实施手段的作用并获得与之相关的资源，这反过来与“海外发展援助”的持续改革相互联系。捐助国之间达成的新愿景将贸易放在国际合作的核心理地位：各捐助方认识到，贸易和相关政策能在营造促进结构转型的有利条件方面发挥重要作用，因此都将援助关系转变成了贸易关系。因此，若要把握贸易对于提高粮食安全的机遇，关于贸易、贸易政策和贸易协定的辩论就不能只关注技术问题，还要进一步考虑和调和政策空间、结构转型和资源筹措之间的联系。

## VI. 建议商品委采取的行动

26. 考虑到《2030 年可持续发展议程》突出强调贸易是一项实施手段，商品委不妨注意《2015—16 年农产品市场状况》中的以下主要信息：

- a) 必须将贸易和相关政策作为一揽子政策的一部分来制定，同时必须将长期结构转型目标摆在短期政治或商业利益之前；
- b) 因地制宜地采取务实的办法，将有助于确保更好地根据不同国家的具体农业和粮食安全和营养条件和战略量身定制贸易政策；
- c) 要让贸易政策促进粮食安全和营养，决策者必须平衡各项相互竞争的目标，改进与农业及贸易相关决策过程的一致性，并发挥领导力并作出政治承诺。

27. 后续行动方面，商品委不妨考虑以下建议：

- a) 需要加强发展中国家的人员和机构能力，便于其更好地分析贸易和相关政策对于实现较长期粮食安全目标的影响；
- b) 进一步向发展中国家提供援助，推动政策对话，改进农业发展战略和与贸易相关的框架和政策之间的协调和一致性；
- c) 进一步向发展中国家提供援助，帮助其参与区域和全球贸易及与贸易相关的进程，确保这些进程符合并支持各国的粮食安全目标。

28. 委员会也不妨考虑就《农产品市场状况》生产周期与商品委工作周期联系起来是否可行提供指导。商品委各届会议可就《农产品市场状况》未来版本中提出的主题开展实质性讨论。