



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

政府间油籽、油和油脂小组第三十一届会议

2021 年 3 月 4-5 日

最近影响油料作物及其产品的政策变化和行业措施回顾

本文件由秘书处编写，供代表们在议题 II 下审查。本文件概述了对油料作物及其产品的国际、区域或国家市场有影响的国家政策和行业举措新动态。

请代表们审查秘书处的评估，并就各自国家的政策和相关的私营部门举措提出意见。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

贸易及市场司

政府间油籽和油脂小组秘书

Peter Thoenes

电子邮件：Peter.Thoenes@fao.org

目 录

最近影响油料作物及其产品的政策变化和行业措施回顾

页 次

| | |
|---------------|---|
| A. 政府政策 | 3 |
| B. 行业举措 | 7 |

最近影响油料作物及其产品的政策变化和行业措施回顾¹

A. 政府政策

1. **各国的 2019 冠状病毒病疫情防控措施：**2020 年，面对疫情危机，各国采取了各种措施来保护公众健康，保障国内粮食供应，其中一些措施直接影响了油料作物和衍生产品市场。阿根廷、巴西、中华人民共和国（下称“中国”）、印度和马来西亚为遏制疾病蔓延而采取了封锁措施和其他卫生措施，暂时中断了油料作物的生产、加工以及运输/港口物流，国际贸易流动因此中断。为了防止发生供应短缺，并稳定国内价格，一些国家暂时为特定油料作物和衍生产品的进口提供便利，而另一些国家则采取了临时出口限制措施。另一方面，马来西亚暂时停止征收棕榈油出口税，以促进其油棕种植园从疫情危机中恢复。为防控疫情而出台的流动限制加剧了劳动力的短缺，为了缓解种植园用工难的问题，马来西亚还颁布了外来人员招工政策。同时，一些国家对国内食用油市场进行了监管，以防消费价格上涨。美利坚合众国（以下简称“美国”）和欧洲联盟（以下简称“欧盟”）推出了全面的农业扶持计划，以帮助谷物和油料作物等受影响最严重的部门实现供需再平衡。中国颁布了确保国内短期和中长期粮食安全的计划，而印度则以疫情危机为契机，启动了广泛的市场改革，以提高农业部门的竞争力。此外，巴西、欧盟、印度尼西亚和马来西亚暂时降低了生物柴油的消费目标，以应对全国封锁引发的燃料需求骤跌。

2. **农民扶持：**2020 年，印度启动了全面的市场改革，旨在提高农业部门的竞争力，同时提高农民收入。为了促进私营部门参与农业企业，出台了相关措施，以放松对农产品销售和库存管理的管制。虽然油料作物依然享受兜底保障价格，但公共采购业务的规模仍然有限。巴西延长了一揽子传统补贴农业贷款和销售扶持措施，继续重点支持中小农户，并进一步扩大作物保险覆盖范围。阿根廷推出了一项针对中小型大豆农场的支持计划，以推动核心种植区以外的大豆生产；墨西哥则降低了对大型商业农场的扶持力度。中国虽然继续开展措施促进大豆种植，但疫情危机爆发后，中国采取了新的举措，以确保国内中长期粮食供应稳定。同时，俄罗斯联邦政府将全国植物油的自给率设定为 90%。加拿大推广采用油菜籽生产食品级蛋白质产品。菲律宾、印度尼西亚和斐济推出了新措施，支持恢复椰子种植园的活力。意大利向受到不利市场条件影响的橄榄油生产者

¹ 本说明概述了关键政策领域 2020 年的发展动态。关于前几年的情况，请参考联合国粮农组织关于油料作物政策变化和行业措施的年度汇编，载于：<http://www.fao.org/economic/est/est-commodities/oilcrops/oilcrop-policies/en/>。本概览基于秘书处维护的综合数据库汇编而成，该数据库收集了各种政府、私营部门和民间社会资源。

提供担保贷款。马来西亚开展了旨在促进种植园部门机械化的计划，并加紧招聘和培训当地种植园工人，以解决特别是影响油棕榈部门长期劳动力短缺的问题。同时，印度、意大利、菲律宾和美国实施了一揽子特别救济计划，补偿受极端事件或有害生物灾害影响的农民。

3. **部门发展：**许多国家，特别是非洲国家，实施了各种部门发展措施，以实现以下长期目标：i) 提高生产率；ii) 支持种植业多样化；iii) 促进更可持续的生产方式；iv) 促进本地增值；v) 支持创造就业机会；vi) 减少对植物油进口的依赖或提高出口收入。椰子、芝麻、油棕和橄榄树种植引起了特别关注。法国政府启动了一项旨在发展国内植物蛋白生产的计划，以减少对进口蛋白饲料，特别是豆粕的依赖。

4. **有害生物防治措施：**一些国家的政策制定部门仍在严格审查对某些杀虫剂的审批工作和相关使用管制规范，这表明各国越来越关注潜在的环境和健康风险。以草甘膦为例，美国重申该除草剂无致癌性，而法国则确认从 2021 年 1 月起禁止特定用途，并对自愿不使用该产品的农民实行经济奖励。泰国规定要有特定的许可才能使用草甘膦，并对食品上的其他各种杀虫剂残留物实行零容忍；越南则推迟了原定于 2020 年 6 月生效的草甘膦禁令。另一个例子是广泛用于大豆的除草剂麦草畏。巴西和美国重新批准了麦草畏的使用，但要求在采取控制措施，确保有效使用和充分保护环境（包括非目标植物）的前提下，方可使用。美国支持开发新的除草剂，以便为大豆种植者提供新工具，来控制对传统除草剂产生抗性的杂草。同时，欧盟决定不延长噻虫啉的使用许可，这进一步限制了油菜籽种植者对杀虫剂的选择。至于橄榄树木虱病控制措施，欧盟放宽了对橄榄树的铲除政策，转而采取一般的遏制措施，严格控制高风险产品的流动。

5. **生物燃料政策：**2020 年，巴西、印度尼西亚、马来西亚和泰国提高了运输用柴油的强制掺混率，进一步支持扩大采用棕榈油和豆油作为生物燃料原料。然而，在这一年中，这些计划的实施遇到了一些问题。由于国内豆油供应不足，导致生物柴油供应不足，巴西决定暂停履行提高掺混率的义务。为了缓解这一矛盾，政府允许生物柴油生产商使用进口原料。印度尼西亚继续补贴以棕榈油为基础的生物柴油生产。在掺混率提高之际，生物柴油和矿物油价格差距也在扩大，导致公共财政紧张，最终导致对棕榈油出口征收的税款增加。此外，考虑到国内生物柴油需求在 2020 年降至既定目标以下，印尼政府决定推迟提高掺混率的计划。同样，在马来西亚，由于疫情的暴发抑制了国内燃料需求，因此暂时搁置逐步提高强制掺混率的计划，全国范围内的实施可能推迟到 2022 年。与此同时，加拿大颁布了一项雄心勃勃的中期生物燃料政策，旨在鼓励对绿色能源部门进行投资。

美国支持开展必要的基础设施投资，以提高生物燃料掺混率，并推动了对使用油籽作为可再生喷气燃料原料的研究。印度则继续鼓励将地沟油转化为生物柴油。同时，一些国家修订了燃料标准，并对采用高生物燃料混合燃料的发动机进行了测试。在国际贸易方面，全球最大的棕榈油供应国印度尼西亚请世界贸易组织（世贸组织）成立一个小组，评估欧盟在棕榈油生物燃料方面采取的某些措施是否符合国际贸易规则。马来西亚在 2021 年 1 月也采取了类似的措施。此外，美国继续对从阿根廷进口的生物柴油征收反倾销和反补贴税，而欧盟则保留了对美国生物柴油进口的矫正税。

6. **贸易政策：**在进口措施方面，巴西、印度、土耳其和俄罗斯联邦暂停对部分油籽、油类和食品征收进口关税，以遏制国内和全球供应收紧引发的消费价格上涨。为了改善与马来西亚的商业关系，印度还取消了 2019 年 9 月起对马来西亚精炼棕榈油征收的保护性关税。同时，巴西放宽了对用作动物饲料的转基因产品的进口要求，包括大豆粉。另一方面，包括印度、斯里兰卡和土耳其在内的一些国家提高了对特定油料作物产品的进口关税，以保护当地农民，鼓励国内油料作物生产，和/或扶持国内加工商和精炼商。另外，泰国探讨了制止非法进口棕榈油（用作生物柴油原料）的办法，而美国则以保护劳工权利为由，禁止从部分亚洲供应商进口棕榈油。

7. 在出口措施方面，在国际棕榈油价格下跌的情况下（全球范围内防疫封锁导致全球需求下降），印度尼西亚和马来西亚暂时停止征收棕榈油出口税，以刺激出货量，保障棕榈产业的增长。马来西亚还加强了出口促进工作，重点面向中东、非洲和东南亚的新市场。印度尼西亚则取消了只由悬挂印度尼西亚国旗的船只运输棕榈油的规定。此外，印度尼西亚还将向棕榈油出口商征收的固定税款（特别是用于资助该国的生物柴油扶持计划）改为与商品价格挂钩的累进税。出于财政和货币政策考虑，阿根廷提高了大豆及衍生产品的出口税，并加强了对出口收入的外汇管制。但随后，阿根廷政府决定暂缓降低大豆出口税，以刺激出口，增加国家外汇收入。为了遏制国内粮食价格上涨，俄罗斯联邦暂时提高了葵花籽和油菜籽出口税。塞内加尔和苏丹则限制了花生的出口，以稳定国内价格，鼓励在本地创造增加值。

8. 在区域贸易协定方面，欧盟与越南签署的自由贸易协定有望放宽欧盟对越南的油籽产品出口，并在三年内逐步取消越南对欧盟橄榄油的进口关税。此外，《美日贸易协定》签署后，自 2020 年 1 月起，美国对日本的油脂出口享受关税优惠准入待遇。同时，南方共同市场成员国就含有微量转基因生物的食品贸易达成了一系列规则。在双边贸易协定方面，中、美两国于 2019 年 12 月达成的贸易协定

于 2020 年 2 月 14 日生效。据此，两国降低了对进口产品征收的某些额外关税，但中国保留对美国进口大豆征收 25% 的特别关税。但鉴于中国承诺在 2020-2021 年期间扩大对美国农产品的进口规模，中国政府于 2020 年 3 月决定暂时对大豆豁免特别关税。在针对油料作物的贸易举措方面，中国延长了与阿根廷的进口协议，并与缅甸就购买大豆及其衍生产品建立了联系。

9. 关于欧盟和美国在对各自航空业补贴问题上的贸易分歧，美国坚持对欧盟某些商品征收反补贴关税，包括从西班牙进口的橄榄油；而欧盟则对美国某些产品征收特别关税，包括花生和某些次要植物油。同时，中国和加拿大在油菜籽贸易上的分歧仍未解决。

10. **市场监管：**2020 年，各国继续利用各种手段监管国内市场。为了保护本地市场免受与此次疫情有关的潜在供应中断的影响，中国动员国有和私营贸易公司及加工商扩大粮油采购和储存规模，并采取措施简化粮油战略储备管理；同时，国家储备油料作物和植物油的释放量超过了 2019 年的水平。孟加拉国、巴基斯坦、俄罗斯联邦、苏丹和泰国出台了规范食用油市场和稳定零售价格的措施。在欧盟，西班牙的主要农业合作社获准在产量过剩的年份出口橄榄油。乌克兰降低了油籽和其他农产品的增值税，以支持国内食品制造业。为了消除某些国家的棕榈油消费者对马来西亚产品的负面看法，马来西亚推出了几项新举措，以保护本国商品形象，维护本国棕榈油产业的利益。

11. **食品标准：**巴西、哥伦比亚和墨西哥出台了促进健康膳食的新举措，包括减少饱和脂肪的摄入量；沙特阿拉伯则加入了禁止在食品工业中使用部分氢化油/脂类的国家行列。许多国家还对油料作物种植中使用的特定杀虫剂规定了最高残留限量（即食品或饲料产品中可容忍的最高残留限量）。此外，为了打击食用油掺假和有害物质污染，印度指示有关机构确保遵守现行法规，禁止销售散装食用油，并限制锡制和塑料容器的重复使用。同时，欧盟批准可以食用以油菜籽粕为原料的食品成分。

12. **转基因生物政策：**中国监管机构一改以往的政策，批准在国内种植两个本地开发的转基因品种，包括一个新的大豆品种。进口大豆品种方面，中国也批准了两个新的性状，并延长了一个现有的许可。同时，加拿大批准在国内种植一个新的转基因油菜籽品种。欧盟批准了三个新的大豆品种，用于生产食品和饲料，但不用于种植，并强调新品种必须遵守欧盟严格的标签和可追溯性要求。

13. **生产可持续性：**2020 年，关于是否需要采用更可持续的种植业方法的政治辩论有增无减。在公众日益关注的情况下，印度尼西亚和马来西亚加紧推广可持续棕榈油生产方法，以帮助提高棕榈油在全球市场的接受度和竞争力。为了建成

能够支持国家经济发展的可持续油棕管理体系，印度尼西亚对其近 10 年的棕榈油认证体系进行了全面改革，重新制定了该计划的原则和标准，以保证生产的社会、经济和环境可行性。此外，小农种植者也获得了强制性认证，并获得了一揽子财政支持。同时，马来西亚继续实施其认证计划，包括在有组织的小农户中实施，同时继续为独立小农最终加入专门的集体认证计划做好准备。同时，为了推进全球森林保护行动计划，欧盟发起了关于多项举措的公开磋商，以便：i) 最大限度减少欧盟在全球毁林和森林退化中所占的比重，ii) 促进消费来自无毁林供应链的产品。与此相关的是，作为解决“进口森林砍伐”问题的一种手段，英国出台了一项环境法案草案，要求国内企业和零售连锁店证明可可、橡胶、棕榈油和大豆等产品的来源，并说明这些产品的生产是否符合当地的环境保护法律。在政府间组织层面，联合国粮农组织发布了一个地理空间在线工具，帮助各国保护被称为“泥炭地”的重要碳储库。该工具旨在阻止泥炭地退化，并通过加强测绘和监测活动有效规划泥炭地的恢复。

B. 行业举措

14. **可持续生产**：2020 年，在公众的密切监督下，私营部门的可持续棕榈油生产措施和自愿标准继续发展，一些促进在棕榈油价值链上采取负责任做法的新举措就是证明。在生产国，行业协会（部分与公共部门合作）继续努力促进可持续做法，改善国内供应链的可追溯性；私营部门继续采取举措，对小农户进行可持续生产方法培训，并支持将这些举措纳入正式认证计划。同时，一些欧洲国家的下游买家仍然受到来自客户、投资者和决策者的巨大压力，要求他们更负责任地采购棕榈油。世界各地的买家都做出了回应，承诺采取更严格的采购政策，集中精力：i) 采用强化测绘和监测工具，提高整个供应链的产品可追溯性；ii) 要求所有供应商（一级供应商以及子公司或第三方供应商）遵守其政策；iii) 公布供应商数据，聘请独立审计员，提高透明度和问责制，以及 iv) 建立管理和解决申诉案件的透明程序。一些公司继续与小农户直接合作，采取提高生产力的措施，另一些公司则努力使其举措与地方政府计划更好地结合起来。所有这些活动表明，企业日益认识到，市场需求的变化可能会给其业务带来重大的声誉和监管风险。

15. 在执行自愿性行业标准方面，有关私营部门机构进一步加强其监测和核查系统，在某些情况下，撤销了个别成员的可持续发展证书，或迫使贷款机构从涉嫌违反标准的公司撤资。全球公认、由行业主导的可持续棕榈油圆桌会议在 2020 年采取措施，改善其人权相关标准的执行情况（特别是关于防止童工的标准），并修订了关于性别方面和土著群体事先知情同意的准则，同时加强了申诉机制。圆桌会议开展的其他活动包括：i) 在独立的小规模家庭农民中推广认证；

ii) 在主要消费国（特别是中国）促进使用可持续生产的棕榈油；iii) 就如何在非洲森林覆盖率高的国家平衡养护工作与经济发展提供指导。圆桌会议还支持欧盟各国政府努力促进无毁林商品供应链。

16. 总体而言，尽管采取了上述多重举措，但在 2019-2020 年，经认证的可持续产品的总供应量仅小幅增长，而与往年类似，近一半的现有认证产品缺乏买家。一些第三方研究注意到对“绿色认证”存在过度依赖现象，并发现许多棕榈油买家、消费品制造商和零售商都在努力实现他们自我设定的目标。积极保护森林、支持森林友好型发展以及确保当地社区土地使用权的举措，被认为是更具成本效益的解决方案。号召生产国和进口国的所有利益相关方采取一致行动（包括与政府接触）的呼吁也凝聚了共识。同时，油棕榈是单位面积产油量最高的作物之一，用其他植物油替代棕榈油的尝试很可能会带来意想不到的环境影响，这一观点越发得到专家的认可。

17. 在大豆方面，可持续性问题的关注度继续受到关注。尤其值得一提的是，一个国际食品公司联盟敦促全球主要的商品贸易公司负责地在巴西塞拉多地区采购大豆（据报道，该地区大豆生产的扩大是当地毁林造地的结果），暗示贸易商应加强自己的承诺，并在该地区实施强有力的监测、核查和报告机制。在这方面，当地种植者协会建议考虑出台计划，对自愿保护本地植被的农民进行奖励。同时，一些下游买家承诺遵守全球多方利益相关方平台“负责任大豆圆桌会议”的自愿可持续采购原则，而一些公司则推出了自己的举措，以提高其供应链的可追溯性。

18. 业界还继续努力在亚太区域建立可持续的椰子/椰子油供应链，重点是可持续地提高生产率、加强市场准入、统一买方要求，以及提高产品可追溯性。

19. **生物燃料措施：**2020 年，私营公司继续将非食用油籽和农业废料（包括地沟油）转化为运输用生物柴油。此外，国际海事组织新版船用燃料标准的生效引发了业界将生物柴油作为低硫船用燃油的兴趣。还出现了生产加氢处理植物油（即“可再生柴油”）的新举措。巴西和印度尼西亚的公司对这种优质燃料进行了高级测试。这种燃料的化学性质与矿物油相同，被认为适合于多种用途，包括与喷气燃料直接混合。此外，在中国，生物燃料的生产和使用仍然是非强制性的，国有炼油公司中国石化加大了对国内生物柴油市场的参与力度，扩大了含有 5% 生物成分的运输柴油的生产。同时，意大利的石油天然气龙头埃尼集团宣布，计划逐步停止使用棕榈油及其衍生物作为生物柴油原料。

20. **研发活动：**2020 年，全球范围内由行业主导的科研举措开发了：i) 性能、抗病性、抗除草剂和抵御气候变化能力更强的新油料品种，ii) 功能更强、营养/健康状况更好的油料和食品。在品种研究方面，油菜籽、大豆、油棕和橄榄树受到特别关注。基因组图谱和基因编辑技术继续受到特别关注，在一些国家，这些技术受到的监管不如基于基因改造的育种活动严格。同时，全世界的食品生产商继续在食品中用其他油脂取代氢化油和饱和油/油脂。在加拿大和欧洲联盟，对富含欧米伽 3 的山茶籽、食品级菜籽粕和乳木果油可可脂等的研究也继续吸引行业投资。此外，业内采用可再生、可生物降解的物质取代石油衍生物，进而继续刺激对油脂新工业应用的研究，一些原材料受到特别关注，如地沟油以及油棕和橄榄种植过程中产生的废物。

21. **销售做法和其他行业举措：**在欧盟，关于推出在食品标签上自愿显示营养评分系统的计划遭到了植物油行业的批评。该行业表示，拟议的方法未能区分不同类型和等级的植物油。另外，一些油脂供应商采取了措施，减少植物油/油脂精炼过程中形成的特定污染物，以使食品制造商能够遵守欧盟即将出台的特定法规。为了加强产品认证，防止橄榄油价值链发生欺诈行为，西班牙、阿根廷和突尼斯的行业利益相关方在区块链技术的支持下建立了可验证的交易链。一些全球贸易公司也使用数字分类账工具，来跟踪巴西各地谷物和油籽的流动情况。棕榈油方面，一些食品公司继续提供“不含棕榈油”的产品。棕榈油生产国行业协会认为，这种做法是歧视性的，与生产商宣布的政策背道而驰，因此提起了正式申诉。期货市场方面，若干国家在 2020 年发布了（或在准备发布）一些新的对冲和价格发现工具，包括马来西亚的棕榈油素期权合约、巴西的大豆期货合约，和印度的脱胶大豆油期货合约。此外，在中国，外国投资者参与棕榈油期货交易的机会得到进一步改善；埃及则建立了涵盖植物油的农产品交易所。

22. **防疫相关措施：**在许多国家，油料作物生产者和加工商受到政府疫情防控措施的影响。马来西亚尤其如此：临时的出行限制加剧了种植业部门的长期劳动力短缺矛盾。油棕公司千方百计提高种植园工作岗位对当地人的吸引力，同时还推广机械化收割方法和工厂作业自动化。