

2009 年 5 月



منظمة الأغذية
والزراعة
للامم المتحدة

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
Agricultura
y la
Alimentación

理事会

第一三六届会议

2009 年 6 月 15-19 日，罗马

商品问题委员会第六十七届会议报告

(2009 年 4 月 20-22 日)

目 录

段 次

I. 引言	1-5
II. 世界农产品市场状况	6-17
A. 现状和前景	6-9
B. 生物燃料市场的发展对市场和粮食安全的影响	10-17
III. 影响农产品市场和贸易的政策发展情况	18-35
A. 世界贸易组织多边贸易谈判	18-22
B.1 应对农产品价格波动的政策措施	23-25
B.2 采取政策尽可能减少农业支持所带来的扭曲性影响	26-29
C. 农产品价格波动的宏观经济影响与管理	30-35
IV. 关于农产品的国际行动	36-38

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。

V. 第六十八届会议安排	39
VI. 任何其他事项	40-42

附录 A 副总干事 JAMES G. BUTLER 先生开幕词

附录 B 商品问题委员会第六十七届会议议程

附录 C 商品问题委员会 2008-2009 两年度成员名单

需要理事会注意的事项

委员会希望提请理事会特别注意以下事项：

1. 成员国提供的信息对商品问题委员会在审议世界农业商品市场状况和监测粮食市场和政策方面的重要作用提供了支持。
2. 委员会要求继续分析包括政策在内引起市场状况突然变化的原因，以了解对小农的影响。
3. 委员会认为粮农组织应当深入分析生物燃料的发展对扶贫、粮食安全和环境的影响、以及能源与农产品和特别是第二代生物燃料市场之间的联系。
4. 委员会欢迎世贸组织成员重申对最终签署一份全面、宏伟和平衡的协定的承诺。
5. 委员会支持粮农组织继续在国际贸易谈判方面开展分析和能力建设工作。
6. 委员会要求就金融危机对农业、贸易和粮食安全的影响开展分析。
7. 委员会认为政府为应对高粮价而采取的政策措施并不总是有效的，出口限制还使情况进一步恶化，为此委员会要求进一步深入分析政策影响，尤其是对低收入缺粮国的影响。
8. 委员会欢迎在农业支持政策脱钩做法方面所取得的进展，并建议粮农组织促进投资以改善发展中国家农业的竞争性。
9. 委员会要求进一步开展商品价格波动的宏观经济影响与管理方面的研究。
10. 委员会一致认为应当成立一个工作组，审议政府间商品机构当前和未来的作用，并要求为该工作组拟定职责范围供主席团批准。
11. 委员会要求为其下届会议编制一份文件，作为讨论委员会作用和工作安排的基础。

需要大会注意的事项

委员会希望提请大会特别注意以下事项：

1. 委员会要求继续分析包括政策在内引起市场状况突然变化的原因，以了解对小农的影响。
2. 委员会认为粮农组织应当深入分析生物燃料的发展对扶贫、粮食安全和环境的影响、以及能源与农产品和特别是第二代生物燃料市场之间的联系。
3. 委员会欢迎世贸组织成员重申对最终签署一份全面、宏伟和平衡的协定的承诺，并支持粮农组织继续在国际贸易谈判方面开展分析和能力建设工作。
4. 委员会要求就金融危机对农业、贸易和粮食安全的影响开展分析。
5. 委员会欢迎在农业支持政策脱钩做法方面所取得的进展，并建议粮农组织促进投资以改善发展中国家农业的竞争性。
6. 委员会要求进一步开展商品价格波动的宏观经济影响与管理方面的研究。

I. 引言

1. 商品问题委员会第六十七届会议于 2009 年 4 月 20 日至 22 日在罗马粮农组织总部举行。2008-2009 两年度委员会 105 个成员国中，有 86 个成员国出席了本届会议。本组织 7 个成员国、罗马教廷、4 个国际组织和 5 个非政府组织作为观察员参加了会议。
2. 委员会选举 Neil Fraser 先生（新西兰）为主席，Noel de Luna 先生（菲律宾）为第一副主席，Fazil Düsunceli 先生（土耳其）为第二副主席。
3. 副总干事 James G. Butler 先生致开幕词。其开幕词见附录 A。
4. 委员会在会议期间得到起草小组的协助，该小组由阿富汗、澳大利亚、巴西、布基纳法索、加拿大、中国、捷克共和国、厄瓜多尔、爱沙尼亚、日本、约旦（Ibrahim Abu Atileh 先生为主席）、莫桑比克、荷兰和瑞典组成。
5. 委员会通过了附录 B 中所列的议程。

II. 世界农产品市场状况

A. 现状和前景

6. 委员会根据 CCP 09/Inf.6 号文件，审议了世界商品市场状况。委员会注意到，2007 年以来的市场动荡导致 2008 年中期价格屡创新高，之后在年底急剧下跌。委员会认识到，这一波动引起混乱，特别是在粮食安全没有保障的国家，因此鼓励政府进行干预以保护消费者。会议注意到，过去两年的经验显示了一些国家生产者方面应对价格变动的强大能力。委员会要求秘书处继续监测和分析商品价格变动。
7. 委员会赞同秘书处对过去两年商品价格变动的分析及其对短期前景的看法。会议强调了粮农组织提供有关全球商品状况和前景的信息的重要性，注意到粮农组织“世界粮食形势”网站可以作为提供最新价格和市场情况的一个来源。委员会成员强调了商品问题委员会在监测粮食市场和政策及其影响方面的独特作用。77 国集团大力支持在粮农组织长期设立商品问题委员会。
8. 委员会赞同秘书处确定的引起最近价格变动的各种因素。一些成员认为供求基本情况的变化是引起最近价格下跌的原因，强调世界经济萧条对于市场不景气产生重大影响。会议还提及出口限制和国内农业支持政策等政策干预在造成价

格变动方面的作用，建议需要作进一步政策分析以阐明这些影响。会议注意到农业价格急剧上涨引起严重关注，而商品问题委员会以往历届会议上则是对低价格严重关注；因而要求秘书处继续分析包括政策在内引起市场状况突然变化的原因，以了解对小农的影响。还要求秘书处确定长期价格下跌在将来是否会继续发生或者遵循不同的途径，说明市场运作功能方面出现了结构性突变。

9. 鉴于监测商品市场和价格的重要性，秘书处提醒各位成员，各国及时提供本国市场的确切信息十分必要，才能有助于粮农组织推断出全球商品市场形势和前景。

B. 生物燃料市场的发展对市场和粮食安全的影响

10. 委员会根据 CCP 09/06 号文件，审议了生物燃料生产的发展对市场和粮食安全的影响。委员会讨论了与生物燃料部门发展相关的成本和利益，提请注意影响该部门发展的政策的作用。

11. 委员会赞同秘书处文件中的分析结果。然而，委员会要求进一步分析生物燃料对贫困、粮食安全、环境利益和碳平衡的影响。委员会还注意到，汽油价格与商品价格之间的潜在联系尚未明确，需要进一步评估。需要对第二代生物燃料做进一步研究。

12. 委员会获悉，一些国家不用粮食或饲料作物来生产生物燃料。委员会还注意到，关于生物燃料发展与粮食安全之间的联系尚不能做出定论。

13. 会议普遍认为需要努力制定透明的国际可持续性准则，包括以科学为基础的生物燃料生产、消费和贸易的最佳方法。会议注意到，粮农组织可以发挥促进作用，在可持续生物能源圆桌会议和全球生物能源伙伴关系等正在开展的关于生物燃料可持续性活动方面发挥作用。

14. 除了承认能源与农业之间不断加强的密切联系之外，委员会还要求粮农组织评估化石燃料市场和生物燃料市场的发展情况如何影响农业市场。

15. 会议普遍认为并多次提到需要进一步重视第二代生物燃料。人们认为第二代生物燃料（原料为纤维素生物质）在粮食与燃料之间引发竞争较少，可以扩大非粮食生物燃料原料的范围，并具潜力可改善环境和碳平衡。成员们强调了正在进行的针对纤维素生物质的研发计划，提请注意技术转让问题以及发展中国家能否从第二代生物燃料创新成果中受益。

16. 委员会认为发展中国家生物燃料发展政策要与农业发展和减贫战略相一致，同时不能危及粮食安全。生物燃料的发展要有助于扶贫，要与总体农村发展战略相结合，对基础设施进行投资并帮助小农获得贷款和技术转让。

17. 一些成员感到关切的是，如果继续课以关税或者如果工业化国家提供补贴，发展中国家可能无法从生物燃料革命受益，并对生物燃料认证可能成为贸易壁垒表示关切。

III. 影响农产品市场和贸易的政策发展情况

A. 世界贸易组织多边贸易谈判

18. 根据 CCP 09/07 号文件，委员会审议了世贸组织多边贸易谈判的现状。

19. 委员会对该文件提供的有关多哈农业谈判状况，尤其是 2008 年 7 月日内瓦小型部长级会议期间出现的较大分歧的概述表示赞赏。委员会一致认为，尽管还有若干难题有待解决，已经在农业协定谈判方面取得了很大进展，而且 2008 年 12 月通过的模式草案及所达成的一致意见为进一步谈判奠定了基础。一些成员国从本国立场出发，就模式草案中涉及的问题补充阐述了其看法。委员会欢迎 20 国集团和 8 国集团近期所做的努力，力求达到综合、宏伟和平衡的成果。

20. 成员注意到，多哈回合是发展回合，对于完成一项能够使世贸组织所有成员都满意且既有魄力又达到平衡的综合协定，确实是一项挑战，因为其中含有不同农业发展阶段，涉及具体的贸易和发展需要。因此，至关重要的是认真分析处于不同发展阶段的国家的农业发展进程，以及如何制定支持农业发展的贸易政策。

21. 一些成员就粮农组织与贸易有关的能力建设计划发言。委员会一致认为，对于各成员国而言，粮农组织关于多边贸易谈判的分析和对成员国的技术援助，特别是在提高发展中国家谈判能力方面是有益的。委员会赞同继续开展这项工作，其中包括通过宣传和培训计划，综合开展分析和能力建设活动。一些成员国还呼吁委员会成员为支持这项工作计划提供预算外资源。

22. 许多成员提及当前的全球金融危机及其给发展中国家的贸易和粮食安全造成的后果并表达了对势头渐强的贸易保护主义的关注。有一种意见认为，虽然尚未有证据充分说明这种影响，但确定有很多国家缺乏财政资源来应对危机，很可能受到严重损害。要求秘书处对影响农业和粮食安全的情况进行监测，并建议

采取减轻不利影响的措施。委员会一致认为，一个宏伟且平衡的多哈回合谈判有助于减轻危机造成的影响。同时，必须提高贸易援助和贸易融资等举措的有效性。

B.1 应对农产品价格波动的政策措施

23. 根据 CCP 09/8 号文件，委员会审议了各国为减缓粮价飙升影响而制定的政策措施。各成员表达了不同观点。注意到，所采取的政策措施并不总是有效的，在某些情况下阻碍了在中期提高生产力和产量的努力。2008 年粮食价格的上涨和波动导致一些国家再次将粮食自给自足作为实现粮食安全的一种手段确定为工作重点，一些成员对此表示关切。某些成员指出，需要明确区分粮食安全与粮食自给自足的政策，因为 70 年代和 80 年代旨在实现粮食自给自足的政策并未被证明其有效性。同时，虽然了解采取这些政策的原因，但一些成员指出，某些粮食出口国为应对粮食危机而设定的出口限制是导致价格上涨和不稳定的部分原因。一些成员认为，发达国家的农业政策也给世界粮食市场造成负面影响，粮农组织应当予以监测和分析。

24. 委员会一致认为，对各国政府通过透明方式采取的政策措施进行监测和评价具有重要意义。要求粮农组织加强对各国政府所采取的政策措施的影响分析，包括它们在降低国内价格，保护低收入消费群体，以及增加国内生产和使生产者受益等方面的成本效益。委员会强调，必须深入分析政策措施对那些受高粮价影响最严重的低收入缺粮国家所产生的影响。委员会认识到，在评估粮食政策影响时，还应当考虑干预措施的社会背景，并在审议这些措施的成本效益时，考虑避免社会动荡的代价。一些成员还建议，粮农组织应当就其他国际粮食储备计划的范围和可能做出的贡献进行分析。

25. 委员会认识到农业投资的重要性，并一致认为各国政府应将重点放在中长期农业发展政策方面，将其作为保证粮食供应和稳定粮食价格的手段。成员注意到国际合作在这方面的重要作用。

B.2 采取政策尽可能减少农业支持所带来的扭曲性影响

26. 委员会根据 CCP 09/09 号文件，讨论了尽可能减少农业支持扭曲性影响的政策范围。委员会认为，在发达国家和发展中国家都需要扩大农业生产来应对将来粮食经济挑战。委员会认识到该主题的复杂性，注意到农业支持政策对各国产生产不同影响，视国家农业和粮食贸易结构及其净贸易状况而定。成员国认识到，非经合发组织国家也通过政策对农业进行干预，其中某些政策产生扭曲性影响，

但是一致认为支持政策对发展中国家和发达国家产生不同影响，经合发组织某些国家的政策要比发展中国家的政策对世界市场产生更大影响。会议还注意到，不应当将脱钩做法视为是否产生扭曲性的一个简单区分方法，而是所有政策都属于不同程度扭曲性整体的一部分。然而，会议一致认为，长期扭曲性农业补贴对发展中国家农业造成破坏。虽然发展中国家和发达国家可能生产不同产品组合以及对这些产品组合进行贸易，但是支持政策影响从支持受益的农民的总体竞争力（同未受益的农民相比）。委员会同时强调国际社会应避免非关税壁垒。

27. 委员会欢迎在经合发组织国家内国内支持措施脱钩做法方面所取得的进展，鼓励朝着这个方向进一步采取措施。委员会指出，在中期内，支持政策可以从扭曲性“黄箱”和“蓝箱”措施转向“绿箱”型支持措施，“绿箱”支持还因保持生产能力而可以被视为促进粮食安全。然而，在长期内，目标应当是转向非扭曲性政策，从而使所有农民得到同样的市场条件。

28. 委员会强调，世界贸易组织（世贸组织）是用以讨论削减国内支持并能产生最大国际影响的多边场合，并强调快速取得多哈回合胜利的重要性。

29. 委员会注意到，要满足不断增长世界人口的粮食需求以及对生物燃料日益上升的需求，发达国家和发展中国家都要做出不懈的努力来保持或发展生产能力。会议一致同意，应付出更多努力来支持发展中国家提高对农业的投资（包括公有和私营），提高产能并提升竞争力。会议还同意，应在粮食安全框架内寻求适当的投资政策。委员会强调迫切需要针对发展中国家农业进行投资以及加强供应的其他措施，如技术改良、增加获取包括信贷和重要基础设施等投入品的渠道。会议强调并期望包括粮农组织在内的国际组织提供分析、建议和支持工作以改善框架，加大对农业的投资。

C. 农产品价格波动的宏观经济影响与管理

30. 委员会根据 CCP 09/10 号文件，讨论了粮食价格波动对广泛经济的影响和有关政策影响。委员会认识到，粮食价格波动对发展中国家经济，特别是对低收入粮食净进口国经济产生重大影响。

31. 委员会认为，该文件没有包含关于各国在最近高粮价事件期的经验、所实施的政策及其对抵消粮价上涨不利影响的作用方面的证据。

32. 委员会强调了需要进一步开展工作的与粮价波动影响和政策应对有关的一系列问题：“荷兰病”的出现以及对国家经济影响的程度；粮价波动在家庭层面

的影响；供应在多大程度上进行应对；发展中国家不完善的粮食市场结构阻碍从国际市场传到国内市场；评估对消费者和生产者的负担和利益。委员会还认为，从实施的行动和政策所得到的经验教训是有益的。

33. 委员会获悉当前针对与最近高价事件影响和发展中国家所实施的政策影响有关的问题所做的工作。委员会注意到，在包括即将出版的《农产品市场状况》在内的粮农组织一系列出版物中介绍过去对这些问题的评估。

34. 一些成员还对某些政策在管理粮食价格波动方面的影响进行了评论。他们强调，对粮价上涨迅速进行政策应对，包括实施出口限制，在价格层面可能没有作用，而对实施国和传统贸易伙伴可能产生不利影响。一些成员提及“荷兰病”带来的困难，认为“荷兰病”往往是经济管理不善的结果。

35. 委员会要求秘书处对一些主题作进一步研究，最好是在国家实例研究范围内进行。这些主题包括国际价格变动传到发展中国家的国内市场，分析最近价格事件在家庭层面对生产者和消费者的影响，评价所实施的政策以便管理粮价上涨，同时考虑到更长时期，以及在价格高涨时期市场的运作。

IV. 关于农产品的国际行动

36. 委员会赞赏粮农组织与商品共同基金的协同合作，并注意到上届会议以来所进行的大量商品项目活动，认识到秘书处从事该工作所面临不断增加的局限性。会议也注意到，粮农组织与其他机构在欧盟资助的“所有农产品综合计划”的合作活动。会议要求审议从粮农组织商品发展工作中所汲取的教训，并提交下届会议审议。

37. 一些成员认为应当提高商品共同基金项目监督工作的有效性，其中包括简化和理顺项目启动和评价程序。粮农组织内部以及共同基金内部的改革需要对这两个组织的改革如何能够起到提高效率和效益的作用进行评估。

38. 委员会同意成立一个工作组，审查政府间商品机构，旨在提高这些机构的有效性，从而满足当前国际商品经济的需要。要求秘书处为该工作组拟定职责范围供主席团批准。

V. 第六十八届会议安排

39. 委员会获悉第六十八届会议将于 2010 年下半年举行。具体日期将适时予以确认。

VI. 任何其他事项

40. 委员会审议了主席的一项建议，即现在就应当考虑商品问题委员会当前和未来的作用和工作安排，包括其名称。商品问题委员会于 1950 年举行其第一届会议，那时的市场情况非常不同。虽然成员对这一建议的价值表示赞赏，但他们不主张急于讨论这个问题，尤其是粮农组织的改革进程尚未完成，而且无论怎样，委员会的职权范围仍然有效。请秘书处编写一份文件，为在下届会议上讨论委员会的作用和工作安排提供依据。此文件应承认商品问题委员会与粮农组织其他技术委员会以及其他具有相关使命的国际组织之间的重要联系。

41. 提请委员会注意粮农组织《战略框架》中有关其职能的战略目标 G，但指出《战略框架》仍处于编制阶段。就战略目标 G 中的优先重点提出了一些建议，将反映在今后的修订中。一些成员认为战略目标 G 为最重要议题之一，但同时表达了失望情绪，因为该议题很晚才被纳入任何其他事项中。

42. 委员会从粮食安全委员会主席那里获悉了有关该委员会革新图变工作的进展情况，包括为支持其工作而建立高级别专家小组的情况。委员会注意到，粮食安全问题对包括商品问题委员会在内的粮农组织其他技术委员会的重要性，而且委员会明确表示了与粮安委合作的意愿。

附录 A

副总干事 JAMES G. BUTLER 先生开幕词

主席、诸位尊敬的代表、女士们、先生们，

我很荣幸也很高兴代表总干事欢迎诸位参加商品问题委员会第六十七届会议。

商品委有着极为重要的作用，要对国际商品市场的发展情况进行审议并就有关政策问题向理事会提出建议。自商品委 2007 年会议以来，商品市场发生了极为剧烈的变化：价格达到了 30 年以来的最高点而后急剧滑落。在这种情况下，商品委的作用就更为重要。农产品市场的情况一贯为实际价格长期低迷或下降，间或有短期上扬；但最近的价格高涨情况是否由于包括生物燃料在内新因素的作用而改变了整体局面？

我们原以为自己了解常见的商品价格行为，但在过去的两年中我们学到了很多；所汲取的教训都转化为本届会议议程中的首要重点。

诸位将审视高价背后的原因和高价造成的影响以及金融危机如何加剧价格的预期下滑。由粮农组织和经合组织联合举办的会外活动将有助于大家注意近期前景。

令人遗憾的是，我们看到许多国家对粮价飙升所采取的应对措施并非都是最佳选择；不言而喻，这些国家要采取措施以解决燃眉之急并在有限预算资源内采取力所能及的措施。诸位也将审视在讨论过程中一直被忽略的相关政策问题及做出的抉择，包括宏观经济管理。

我刚才提到生物燃料的发展成为发挥作用的一种新的主要因素。随着农产品市场与更广阔的能源市场的关系愈发紧密，燃料生产是否会与粮食生产相竞争？一份有关生物燃料发展对市场和粮食安全所造成影响的文件，将会向各位介绍粮农组织以模式为基础的分析方法所得出的新结论。

除一般性问题以及高粮价所引发对全球粮食安全的挑战外，还包括国际贸易政策环境和国际市场作为粮食供应来源的可靠性。

与更长期粮食需求相比，无论是发展中国家还是发达国家都显然有必要振兴粮食生产，用以满足不断增长的粮食需求。我们都知道，过去发达国家对农业的政策支持通常都损害着发展中国家的发展前景。大家也将考虑对这两种矛盾需求进行调和的方法。

本届会议还将审议多哈回合谈判的最新进展，包括对扭曲性国内支持的限制以及对发展中国家农业投资的迫切需求。

主席，女士们、先生们，对摆在大家面前的各种问题，粮农组织极为重视诸位代表所提出的意见和给予的指导。商品委秘书处的工作由贸易及市场司承担。作为经济及社会发展部中的一个单位以及作为粮农组织当前改革的组成部分，贸易及市场司也经历着重组，设立以产出为导向的小组以更好地解决工作优先重点。我的同事们愿回答各位代表提出的任何问题。

谢谢并祝会议取得丰硕成果。

附录 B

商品问题委员会第六十七届会议议程

1. 组织事项
 - (a) 选举主席和副主席
 - (b) 通过议程
2. 世界农产品市场状况
 - (a) 代表总干事讲话
 - (b) 现状和前景
 - (c) 生物燃料市场的发展情况对市场和粮食安全的影响
3. 影响农产品市场和贸易的政策发展情况
 - (a) 世界贸易组织（世贸组织）的多边贸易谈判
 - (b) 应对商品价格波动的政策措施
 - (c) 粮食价格波动的宏观经济影响与管理
4. 关于农产品的国际行动
5. 第六十八届会议安排
6. 任何其他事项
7. 通过报告

附录 C

商品问题委员会 2008-2009 两年度成员名单

阿富汗	芬兰	尼日尔
阿尔及利亚	法国	尼日利亚
安哥拉	加蓬	挪威
阿根廷	冈比亚	巴基斯坦
亚美尼亚	德国	巴拿马
澳大利亚	加纳	巴拉圭
奥地利	希腊	秘鲁
阿塞拜疆	危地马拉	菲律宾
孟加拉国	几内亚	波兰
比利时	洪都拉斯	葡萄牙
玻利维亚	匈牙利	卡塔尔
巴西	冰岛	大韩民国
保加利亚	印度	罗马尼亚
布基纳法索	印度尼西亚	俄罗斯联邦
喀麦隆	伊朗（伊斯兰共和国）	圣文森特和格林纳丁斯
加拿大	爱尔兰	圣马力诺
佛得角	意大利	沙特阿拉伯
智利	日本	塞内加尔
中国	约旦	塞尔维亚
哥伦比亚	肯尼亚	斯洛伐克
刚果	科威特	斯洛文尼亚
哥斯达黎加	拉脱维亚	西班牙
科特迪瓦	黎巴嫩	斯里兰卡
古巴	莱索托	瑞典
塞浦路斯	利比里亚	瑞士
捷克共和国	立陶宛	泰国
朝鲜民主主义人民共和国	马达加斯加	突尼斯
丹麦	马来西亚	土耳其
多米尼加共和国	马里	乌干达
厄瓜多尔	毛里求斯	乌克兰
埃及	墨西哥	联合王国
萨尔瓦多	摩洛哥	坦桑尼亚联合共和国
厄立特里亚	莫桑比克	美利坚合众国
爱沙尼亚	纳米比亚	乌拉圭
埃塞俄比亚	荷兰	委内瑞拉
欧共体（成员组织）	新西兰	赞比亚
	尼加拉瓜	津巴布韦