

2009年6月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم 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

C

计划委员会

第一〇二届会议

2009年7月27 - 31日，罗马

粮农组织商品和贸易方面工作的评价进展报告

A. 评价背景及后续行动

1. “评价粮农组织在商品和贸易方面的工作”（PC 97/4 a号文件）于2007年5月提交给计划委员会第九十七届会议。
2. 2007年11月向粮农组织大会提交的独立外部评价报告也反映了商品和贸易工作评价的结果。由于粮农组织上上下下都非常重视独立外部评价，改革过程实际上吸纳了对商品和贸易工作评价中提出的很多建议，我们现在就将在此背景下讨论这些建议。

B. 评价提出的建议

3. 评价提出需要进一步重视的三大战略事项为：
 - a) 建立合作伙伴关系；
 - b) 建立激励机制，促进商品及贸易司¹内部、商品及贸易司和其他司之间、商品及贸易司和其他组织之间进行协作；

¹ 原来的商品及贸易司（ESC）于2007年1月更名为贸易及市场司（EST）。

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。

- c) 挑选出为数不多的优先主题，并围绕这些主题进行商品市场及贸易分析。
4. 评价提出的关于商品及贸易司进一步调整的主要方向如下：
- a) 降低对短期商品市场行为的重视程度，增加对中长期市场趋势的深度分析和中期预测的重视，包括在预测和分析商品市场方面同各国国际商品机构形成更为广泛的合作伙伴关系等。
 - b) 通过国际商品机构和行业协会与私营部门发展合作伙伴关系，对供应网络和价值链进行分析。
 - c) 拓宽商品及贸易司同其他涉及国际和国内市场的组织之间的合作，包括大学、其他研究机构及非政府组织。
 - d) 继续为改进粮农组织统计数据库系统（FAOSTAT）的计划提供强有力的支持。统计数据库如能按计划得到改进，则商品及贸易司为维护数据库而进行短期和长期商品分析方面的工作量可望减轻。
 - e) 设计商品及贸易司内部的激励制度，以扩展预算外资源、改善粮农组织内部的协作、增强与其他组织的合作伙伴关系。
 - f) 改进商品共同基金和其他预算外资金资助的项目的管理，解决产出滞后和没有成果的问题。
 - g) 选择少量的主题领域，围绕这些主题安排全司工作，促进内部和外部合作，加强分发工作。
 - h) 尝试政府间小组可以采用的不同结构，利用粮农组织的凝聚力，聚集公共和私营部门利益相关方，促进商品市场的数据和信息交流。
 - i) 商品及贸易司应继续将成员国实际关注的议题作为分析工作的重心。
 - j) 鉴于商品及贸易司的职责是向各发展中国家提供贸易和商品政策援助，所以它应该确保用户能够轻松简便地利用其分析结果。
5. 另外评价还提出了 35 项更加具体的建议。

**C. 2007年5月计划委员会第九十七届会议
关于粮农组织商品和贸易方面工作评价的相关结论²:**

11. 委员会对评价方法和进展表示赞赏，包括让同级专家评审小组参与评价的职责范围及调查范围的确定，并参与报告草案的审阅。

12. 委员会认为管理层的回应是积极和有用的。委员会要求管理层就粮农组织商品和贸易工作提出一个有优先排序的、有时限的战略声明，交由下一届会议讨论。这项战略，包括优先主题，应该在商品问题委员会里进行讨论，并说明粮农组织各部门之间的分工情况，以及内部和外部协作的方式，其中应当关注与发展中国家机构的合作伙伴关系。

13. 委员会同意评价建议中提出将工作重心放在长期趋势分析上的想法。它还同意粮农组织应该只利用COSIMO³，而且在利用其他模型时应优化合作伙伴关系。委员会还支持粮农组织分析贸易工具和贸易体系的变化对发展中国家产生的影响，并指出此类分析工作应该是在中立的前提下进行。委员会还提请管理层注意，委员会在讨论中发现的有些问题需要在战略中进行优先排序，这些问题包括：

- a) 更加重视粮农组织产品的分发战略，并建立一种以结果为基础的文化与体系，收集产品使用的反馈意见；
- b) 重视国家商品市场及价值链的发育，以帮助这些国家进行能力建设，更好地参与国际市场和国际贸易；
- c) 重视在国家层面开发机构能力及人力资源能力，进行商品和贸易分析工作，并在政府间机构中讨论这些问题；
- d) 将工作重心放在为数不多的优先领域上，这些主题往往需要进行部际协作，因为贸易及市场司并不是负责所有事务的主管单位（如生物能源）；
- e) 政府间商品小组和商品问题委员会的作用，还有可能进一步精简政府间商品小组的工作，使之更有意义。

² CL 132/11 号文件。

³ 商品模拟模型。

D. 结果

6. 结果分两部分阐述，第一部分是那些与九十七届计划委员会会议结论相关的结果，另一部分是一份表格式总结，涵盖所有的评价建议

与计划委员会结论相关的进展：

- k) **一份关于粮农组织商品和贸易方面工作的有优先排序、有时限的战略声明：**这份声明已经制定完毕，称为“战略目标 G”，将由计划委员会进一步讨论；
- l) **工作重点应该放在长期趋势的分析上：**这一直是贸易及市场司⁴过去几年中的工作重点，特别是和经合组织⁵通过经常性合作完成了一系列中期预测。然而近期粮价飞涨以及随后在 2008 年末出现的经济崩溃又使大家重新认识到短期商品分析仍很重要。粮农组织仍需要就此类短期形势做出反应；
- m) **粮农组织使用的模型应该只局限于 COSIMO：**COSIMO 是目前用于商品和贸易分析的唯一模型；
- n) **更加重视粮农组织产品的分发战略：**由于资源限制，在这一领域一直没有取得多大进展。按照经济及社会发展部⁶和贸易及市场司新的分发战略，主要的重点是就成员国关注的各个领域编制简报。例如，关于进口量激增、特别产品及粮价上涨应对政策等的经济及社会发展部简报和贸易及市场司简报；
- o) **重视各国国家商品市场及价值链的发育，以帮助这些国家进行能力建设，更好地参与国际市场和国际贸易：**在贸易及市场司的调整过程中，8 个小组中有一个专门负责此项工作，而且此项工作在战略目标 G 中也占有重要地位。预算外资源资助的计划，包括欧盟资助的“所有非加太国家商品计划”以及“太平洋岛国区域粮食安全计划”都在这一领域取得了进展；

⁴ EST 为“贸易及市场司”。

⁵ OECD 为“经济合作与发展组织”。

⁶ ES 为“经济及社会发展部”。

- p) **重视在国家层面开发机构能力及人力资源能力，进行商品和贸易分析工作，并在政府间机构中讨论这些问题：**已经在国家层面召开了数次能力建设研讨会，另外还有几次研讨会正在策划中；
- q) **将工作重心放在为数不多的主题上，而这些主题往往需要进行部际协作：**在制定战略目标 G 的过程中，已经尽了最大努力将贸易及市场司的职责限定在一定范围内，并将工作重心放在为数不多的主题上。在目前的两年度中，除了正常的市场监测和粮食和农业全球信息及预警系统⁷方面的工作外，重点主题不超过 10 个；
- r) **政府间商品小组)和的商品问题委员会的作用：**2009 年 4 月召开的商品问题委员会第六十七届会议在一次会外活动和正式会议中都讨论了政府间商品小组的议题，并建议秘书处对此进行一次回顾；
- s) **关于在日内瓦召开商品问题委员会会议的建议，但计划委员会没有同意：**商品问题委员会第六十七届会议同意在罗马召开其第六十八届会议。

⁷ GIEWS 为“粮食和农业全球信息及预警系统”。

2. 各项评价建议取得的具体进展列表：

表1. 总体建议

建议	对建议的看法(2007年)	2007年提出的行动	2007年以来取得的进展
242. (i) 建立合作伙伴关系	已经和最有相关性的机构多多少少建立了合作伙伴关系。虽然仍有进一步合作的空间，但这一行动受到现有资源和合作伙伴的意愿等因素的限制。	继续努力	继续和经合组织合作；与欧盟/世贸组织/联合国贸发会议/美国国际贸易委员会的主要合作项目正在执行中；和联合国贸发会议就国际投资进行密切合作。
242. (ii) 建立激励机制，促进商品及贸易司(ESC)内部、商品及贸易司和其他司之间、商品及贸易司和其他组织之间进行协作	贸易及市场司正在努力提供力所能及的“激励”，但粮农组织的规则与条例允许的范围是有限的。	考虑为多学科行动提供进一步支持	贸易及市场司的新结构及跨司战略目标推动了这一进程。
242. (iii) 挑选出为数不多的优先主题	已经实施。	在每两年度开始时确定主题	继续战略目标 G 的规划制定。就主题及优先领域进行了部际讨论，使得重点更加集中在本两年度为数不多的（司级、部级和全组织层面的）优先主题上。
243. (a) 降低对短期商品市场行为的重视程度，增加对中长期市	资源水平的降低以及新的战略已经将工作朝着这个方向推进：对基本食品，特别是谷物的短期分析工作不能进一步削减，因为有责任维护粮食及农业全球信息及预警系统和对粮食安全进行分析；对商品	继续努力	最近始料不及的短期市场变化表明有必要继续进行短期分析。

建议	对建议的看法(2007年)	2007年提出的行动	2007年以来取得的进展
市场趋势的深度分析和中期预测的重视	进行深层分析也受到本司目前技术能力的限制。		
243. (b) 通过国际商品机构和行业协会与私营部门发展合作伙伴关系	已在积极寻求合作，但由于控制食品价值链的私有组织的信息具有专利性质，因此合作受到限制，因为它们不愿将信息广泛提供给粮农组织成员国；已经设立了一个新的计划实体，专门负责价值链分析。	继续努力	粮农组织的改革包括与私营部门建立合作伙伴关系；贸易及市场司正在讨论让私营部门参与政府间商品小组工作的可能性（商品问题委员会第六十七届会议）
243. (c) 拓宽贸易及市场司同其他涉及国际和国内市场的组织之间的合作	贸易及市场司最近已经和经合组织在中期预测方面建立了积极的合作关系，农业及消费者保护部已在标准方面和世贸组织进行了合作。正在寻求和世贸组织进行更多的合作。贸易及市场司为相关组织的会议提供了资料，如国际谷物理事会、国际咖啡组织等，进一步合作取决于正常计划资源情况。	继续努力	参见 242(i)
243. (d) 继续为改进粮农组织统计数据库系统的 (FAOSTAT) 的计划提供强有力的支持	积极参与粮农组织统计数据库系统的建设。但这将导致短期内无法减轻贸易及市场司的工作量，因为本司将继续从事当前商品市场信息的收集工作，直至国别统计数据库 (CountryStat) 完全投入使用。	继续合作	粮农组织统计数据库的进一步改进仍然是经济及社会发展部和粮农组织的优先重点，正在积极推动这方面的工作。
243. (e) 设计贸易及市场司内部的激励制度，以扩展预算外资源、改善粮农组织内部的协作、增强与其	贸易及市场司已开始采用一种做法，允许本司工作人员在向外部项目提供技术支持服务获得收入后，自由支配其中很大一部分收入，在现有工作计划范围内发展自己的技术兴趣爱好；一些工作人员已经被临时调派到其他技术部门负责的项目中工作，并在区域办事处中较长时间地承担任务。扩大与其他	制定有重点的组织资源调配战略	2007年以来已启动了几个预算外项目。

建议	对建议的看法(2007年)	2007年提出的行动	2007年以来取得的进展
他组织的合作伙伴关系	组织之间的合作关系将取决于人手是否充足。		
243. (f) 改进商品共同基金和其他预算外资金资助的项目的管理	政府间小组对商品共同基金项目的审议所花费的时间并不多。目前商品共同基金正在审批审议结果，可能要花费较长时间。获得批准后，商品共同基金项目的管理将由执行机构负责，而不是由贸易及市场司或粮农组织负责。粮农组织和贸易及市场司负责执行的预算外项目在很大程度上依赖外部专家的工作表现，而由于薪金及粮农组织的其他限制因素，专家的挑选有时并不令人满意。	尽最大努力对过程进行控制	继续关注工作人员参与商品共同基金项目的情况。商品共同基金已经提高了项目监测的酬金限额。通过和商品共同基金的商讨，可能会就项目量进行新的安排。 其他大型预算外项目的项目工作人员已经招聘完毕。
243. (g) 选择少量的主题领域，围绕这些主题安排全司工作，促进内部和外部合作，加强分发工作	目前的工作计划包括了所有评价附录中提到的主题领域以及一些其他领域：贸易和发展、世贸组织与区域贸易问题、沿价值链综合营销、新兴大国、生物能源、动物疾病、风险管理、商品预测等都是目前贸易及市场司的工作主题。	继续努力	粮农组织改革已经包括了此项建议，并反映在战略目标 G 的制定过程中。目前两年度的重点领域已经得到削减。
243. (h) 尝试政府间小组可以采用的不同结构	让私营部门参加会议是一些政府间小组会议的特色：如 2004 年政府间肉类小组会议就和国际肉类协会联手召开；2007 年政府间稻米和谷物小组会议和土耳其商会及商品交易所联盟联手召开；其他政府间小组也和行业代表进行了非正式磋商。但这些会议基本上都是政府间性质的，让其他组织参与的机会不多。	开发与私营部门进行更密切合作的途径，应用到政府间小组中。	评价结束后举行的首届商品问题委员会会议提出要对政府间小组进行一次审议。最近的政府间小组继续举行背靠背会议，其中有私营部门的参与。
243. (i) 本司应继续将成员国实际关注的议	正在尽最大努力确保贸易及市场司继续应成员国的需求进行分析工作，并帮助发展中国家进行政策分	继续努力	已纳入全组织就战略目标 G 进行的讨论中。

建议	对建议的看法(2007年)	2007年提出的行动	2007年以来取得的进展
<p>题作为分析工作的重心</p> <p>243. (j) 贸易及市场司必须确保用户能够轻松简便地利用其分析结果</p>	<p>析及执行：贸易及市场司的大部分工作是非常实际、以政策为导向的，但由于本司资源的限制，无法充分满足单个国家的要求。</p> <p>成功完成伞型项目 I，并已经在世界各地举办了培训班及研讨会，包括在日内瓦为发展中国家的贸易谈判人员提供了培训和研讨的机会。</p>	<p>继续努力</p>	<p>贸易及市场司的工作成果已经在网站上和印刷版上采用各种格式公布；目前开发的一系列经济及社会发展部简报又在原有很受欢迎的贸易及市场司政策简报的基础上丰富了格式的多样性。</p>

表 2. 具体建议

建议	对建议的看法(2007 年)	2007 年提出的行动	2007 年以来取得的进展
244. (a) 与涉及贸易相关活动的部委一起，与从事商品贸易的主要私营部门企业共同制定计划	在涉及世贸组织谈判的培训中，所有相关政府部门都参与了培训；制定与私营部门的联合计划时通常会遇到信息专利的问题，但私营部门和非政府组织已经有所参与。如与政府间小组联合举行会议；在英国国际发展部资助的进口激增项目中和行动援助组织（ActionAid）进行了合作。	继续努力	欧盟资助的新的“所有非加太国家商品计划”主要的重点是为私营部门赋权。
244. (b) 与其他相关司（农业发展经济司、农村基础设施和农业工业司等）紧密合作，共同开发针对选定的价值链/供应网络的工作计划	同意有必要和粮农组织其他技术部门合作处理一些重叠的业务，例如，贸易及市场司正在一个欧盟委员会资助的为非加太国家制定商品战略的项目中和农业及消费者保护部和技术合作部联手合作	继续努力	贸易及市场司和其他司（农村基础设施及农业工业司和植物生产及保护司）在欧盟资助的商品计划上有积极的合作。战略目标 G 是一项跨司性质的活动，需要贸易及市场司、农业发展经济司、性别、平等及农村发展司、农村基础设施及农业工业司等的共同参与。
244. (c) 与其他司紧密合作，协助制订能够使小农参与一体化营销网络的制度	有些与贸易相关的项目已经做了此项工作：如西非认证贸易项目。但这个领域的工作大部分超出了贸易及市场司的技术能力范围。该项工作在农业发展经济司、农村基础设施及农业工业司、性别、平等及农村发展司的职责范围内。	继续努力	这是战略目标 G 的一个特别重点。
244. (d) 扩展农产品认证、私营规格和标准的工作计划	贸易及市场司已经在该领域开展园艺及其他产品的相关工作，包括能力建设。如能获得更多的外部资金，本司就能在工作计划中涵盖更多的商品及国家。私营部门标准制定工作也是农	继续努力	该领域的工作一直在延续和扩大。

建议	对建议的看法(2007年)	2007年提出的行动	2007年以来取得的进展
244. (e) 确定成员国政府间探讨商品贸易事宜和分发商品贸易信息的沟通渠道	村基础设施及农业工业司、植物生产及保护司、家畜生产及卫生司、营养及消费者保护司等的职责范围。 贸易部现在也已经是商品问题委员会的联系单位；将努力在现有资源的基础上让其他部门也能参与进来。	继续努力	贸易和财政部的代表参加了最近的项目能力建设活动。
244. (f) 制定面向直接或间接承担贸易职责的部委官员的农业贸易会议或培训计划	除了私营部门以外，这些部委也在一定程度上有所参与，但要想扩展现有计划还取决于外部资金的支持。	继续努力	已在各成员国定期召开能力建设研讨会。
244. (g) 严密关注双边和区域贸易协议及其与多边协定之间的互动	贸易政策科有一个专门小组负责此项活动，但扩大此项工作需要额外的资源。	继续努力	这方面工作一直在延续，特别是与非洲内部贸易相关的工作。
244. (h) 增进农业、贸易、商业部及其他部委在农产品贸易上的合作	贸易及市场司缺乏资源，无法扩大在该领域的外联活动。	继续努力	贸易及市场司没有足够资源来扩大自身在该领域的外联活动。
244. (i) 就卫生和安全标准对发展中国家农产品贸易的影响做进一步分析	贸易政策科有一个专门小组负责此项活动，进一步的工作还需要额外的资源。	继续努力	目前不是贸易及市场司的优先领域
244. (j) 与国际商品机构建	贸易及市场司与国际咖啡组织、国际棉花顾问委员会及国际标准化组织有密切的合作关系。	继续努力	由于资源有限对活动进行了优化，结果使贸易及市场司减少或停止了

建议	对建议的看法(2007年)	2007年提出的行动	2007年以来取得的进展
立紧密的合作伙伴关系，以加强商品市场分析工作	我们还和国际谷物理事会合作。本司对国际谷物理事会管辖的商品进行的市场分析对粮食和农业全球信息及预警系统和发展中国家粮食安全工作计划是起支持作用的，虽然这些内容在国际谷物理事会的工作中并不具体涉及。要和更多国际商品机构合作则需要得到资源的支持。		由独立国际商品机构负责的商品的相关工作。目前在咖啡、可可、橡胶等商品上几乎没有合作。
244. (k) 与联合国贸发会议更加有效地协调工作计划	正在尽可能地做到这一点，但至今尚未和联合国贸发会议实现充分合作。	继续努力	在欧盟资助的所有非加太国家商品项目中和联合国贸发会议进行了合作，并就国际投资建立了新的合作领域。
244. (l) 利用商品问题委员会的日程更加有效地吸引各方关注关键议题。评价小组建议偶尔可在日内瓦召开商品问题委员会的会议。	商品问题委员会的日程完全集中在自身的核心使命上（从商品委员会第六十六届会议的议程上可以看出讨论的内容几乎全部都是与贸易相关的问题）在日内瓦进行商品委员会会议的想法以前在商品问题委员会中也曾提及，但遭到成员国的反对。	提请商品问题委员会重新考虑此议题。	计划委员会拒绝接受在日内瓦举行商品问题委员会会议的建议；2009年4月商品问题委员会会议上也没有就此建议重新进行讨论。商品问题委员会第六十七届会议的议程再次将重点放在关键问题上，受到成员国的欢迎。
244. (m) 鼓励私营部门和非政府组织更为直接地参与政府间小组的工作。考虑就区域特别感兴趣的商品市场和贸易事项召开区域性会议。可以在日内瓦与	私营部门和非政府组织的参与正在变得正常化，但要想进一步强化参与仍需要更多的资金支持。在日内瓦或其他地方召开商品问题委员会和政府间小组联席会议的想法在2001年已经尝试过（将稻米小组、谷物小组及油籽和油籽小组放在一起举行联席会议）。但由于无法确定出一份让不同专家都感兴趣从而参会的会议议程而宣告失败。大会开得很成功，但各政府	继续努力	参见上文中对243(h)和244(l)的点评。

建议	对建议的看法(2007年)	2007年提出的行动	2007年以来取得的进展
联合国贸发会议和世贸组织召开商品问题委员会和政府间小组的联席会议。	间小组的正式会议却不太成功。会议报告指出，相互之间没有关联的政府间工作小组不应该放在一起开会。		
244. (n) 贸易及市场司的商品分析人员应继续作为粮农组织统计数据库升级计划中不可分割的一部分	正在继续努力将贸易及市场司目前收集的数据纳入新的粮农组织统计数据库中。但此项工作仍处于初始阶段，至今为止还未能减轻该司的工作量。新的粮农组织统计数据库系统目前还无法替代贸易及市场司的工作，因为这项工作需要有关商品及短期市场信息的信息，而不是国别知识（时间滞后较长），而粮农组织统计数据库目前主要负责国别信息。	将加大力度。	已和统计司就此事进行过初步讨论。
244. (o) 使相关的非政府组织更加有效地参与政策对话	已经在需求非政府组织的积极参与，但受到非政府组织资金的限制：贸易及市场司正在几个外部资金资助的项目中和非政府组织合作，如和行动援助（ActionAid）合作执行进口激增项目。已经特别关注让非政府组织参与商品问题委员会的工作：在第六十六届会议上，有 11 个非政府组织参会，2 个有关政策的非政府组织会外活动被列入会议日程。	继续努力，但需要在部一级解决问题。	已经有了一些合作机会，如与国际贸易和可持续发展中心合作。
244. (p) 增加与学术及其他研究机构之间的合作，尤其是加强与发展中国家研究机构的合作。	是否能够增加合作还取决于正常计划和预算外资金情况。	继续努力	继续和一些发展中国家的学术和研究机构在 BOT 项目和正常项目中进行合作。

表 3. 司内事务

建议	对建议的看法(2007)	2997 年提出的行动	2007 年以来取得的进展
245. (1) 评价小组建议贸易及市场司要避免在维护大型模型方面负担过重	COSIMO-AGLINK 模型是本司用于预测、政策分析及能力建设的主要分析工具。已经在商品市场、政策分析和规划科中专门成立了一个小组负责协调这些活动。正在努力让发展中成员参与模型开发和能力建设活动，将模型用于决策过程。贸易及市场司的其他模型都是小型专用模型，在无法使用 COSIMO 进行分析时作为辅助工具。	继续努力	继续开发 COSIMO 模型。目前没有开发或使用其他模型。
245. (2) 该司应采用与增强组织内部和外部协作及增加预算外资金等目标相符的激励制度	正在努力让专业人员能在司外寻求发展机会，作为事业发展的激励措施。	制定一项组织资源调配战略	这项工作涉及整个粮农组织，属于改革的一部分，特别是绩效管理系统的开发。
245. (3) 该司必须制定一个出版物、信息和分发战略	已经进行了实质性调整，以改进通讯战略：出版物已经根据贸易及市场司的职责和产出经过彻底调整和优化。	继续努力	这一战略现在是部一级的职责，已经采取了适当的机制。
245. (4) 贸易及市场司应为自己的工作计划确定为数不多的主题	贸易及市场司已经围绕这些主题安排了两年度工作计划，将重点放在本司的比较优势上。	继续努力	要挑选为数不多的主题在战略目标 G 中体现得十分清晰。亦可参见 242(iii)。