

2010年5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

## 农业委员会

### 第二十二届会议

2010年6月16—19日，罗马

### 畜牧领域指导意见—问题和方案

## 目录

	页次
I. 引言	1
II. 畜牧领域的治理	2
III. 结论和前进道路	5
IV. 寻求指导	6

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。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。



## I. 引言

1. 粮农组织大会第三十六届会议认识到畜牧业对经济发展和粮食安全作出越来越大的贡献，通过第 6/2009 号决议对农委的职责做了修改以明确处理畜牧。大会还建议粮农组织重视有助于扶贫、动物健康、生物多样性和动物遗传资源管理的畜牧政策和机构与气候变化适应和减缓之间的联系。

2. 在粮农组织新的《2010—2019 年战略框架》范围内，战略目标 B “增加可持续畜牧生产”设想畜牧业的增长和结构变动将伴随有效监督、改进的部门内部和之间协调及认真指导和治理，使畜牧业对支持生计、人民营养和公众健康作出最大贡献，同时保护自然资源，支持实现千年发展目标 1、7 和 8。战略目标 B 中的组织结果 B4 “根据及时可靠信息指导畜牧业的政策和实践”提出将收集信息作为主要手段，即收集关于由农委牵头设计和磋商形成一个畜牧业相关框架协定方面的信息。粮农组织理事会第一三六届会议“注意到农委秘书处将为农委下届会议上开展该项讨论提供背景情况”<sup>1</sup>。本文件为在粮农组织《2010—13 年中期计划》范围内开展讨论和确定重点提供所需背景情况。

3. 最近着手进行的《粮农组织 2009 年粮食和农业状况：风雨飘摇中的畜牧业》对畜牧业当前趋势和预计发展进行了全面评估。畜产品含有优质蛋白和必需的微量营养素。在包括投入物市场、动物生产、贸易、加工和零售在内的整个价值链中，畜牧业使农场收入和就业机会增加。该部门在全球农业产出中所占比例不断增加（目前占全球农业产值的 43%），从而对人民粮食安全和营养、经济增长和收入作出贡献；在许多发展中国家畜牧业强劲增长。今后几十年对食用畜产品的需求预计继续增长。该项增长将需要大大提高资源使用效益，加快技术变革、市场和基础设施发展，并需要作出重大努力对食品链的产品质量和安全进行监管。

4. 急剧增长的畜产品需求、纵向整合的畜牧价值链和技术变革导致畜牧生产的重大结构性变化。畜牧业正面临两极分化，(i) 大量小户农牧民饲养的牲畜，(ii) 大型集约化商业畜牧生产。虽然传统的畜牧系统为全球 70% 的农村穷人提供了生计，但越来越多的大规模生产企业以尖端的圈养技术和来源于世界各国饲料和动物基因，迎合快速增长的肉类、奶类和鸡蛋市场。大规模生产企业还从公司间高层协调所带来的高效充分受益。中等规模的家庭牧场可能遭到扩大的正式市场的排挤，小户农牧民日益受到边缘化威胁。

5. 畜牧业是全球土地的最大用户。放牧地和用于饲料谷物生产的作物土地占农用土地的 80%。畜牧业通过使用土地和其他资源，同气候变化密切相关。因此，畜牧业的迅速发展需要在大量增加研发投入的基础上大幅提高资源使用效益。

---

<sup>1</sup> CL 136/报告第 18 段。

6. 由于全球谷物产量的三分之一用于饲料谷物，畜牧业也受到谷物价格趋势的影响。由于谷物与能源商品之间的价格联系越来越密切，日益不稳定的谷物和能源价格可能影响畜牧饲养及减少利润。由于对土地的竞争越来越激烈，动物饲料、水和能源的费用不断增长。动物遗传资源的迅速丧失与大规模生产趋势相关<sup>2</sup>。
7. 畜牧业的结构性转变和地理上的转移使包括动物传染病在内的动物疾病和食源性污染物（再）发生和传播的可能性增加，此类疾病和污染同生产环境改变和畜牧与野生生物之间相互影响增加密切相关。全世界还更加关注动物处理、运输和屠宰的方式。

## II. 畜牧领域的治理

8. 粮农组织与其他机构密切合作，其中有些机构具有直接或间接影响畜牧业的国际管理职责。本节简要说明了最相关的部分国际组织和协定。在不同的全球论坛中（例如世界贸易组织与多边环境协定之间）磋商形成的政策之间出现积极互动。
9. 世贸组织和世界知识产权组织促进产品和服务的流动。《生物多样性公约》、联合国《气候变化框架公约》和联合国《荒漠化防治公约》支持环境可持续性目标，而联合国经济及社会理事会（经社理事会）及其可持续发展委员会则支持更广泛的环境和社会发展目标。粮农组织/世卫组织食品法典委员会和世界动物卫生组织为动物产品的食品安全和质量及动物和兽医公共卫生分别制定了标准。最后，国际劳工组织促进社会正义及人权和劳动权。
10. 世界知识产权组织<sup>3</sup>促进采取措施以利于有效保护知识产权及协调这一领域的国家法律。有关畜牧的举措包括对专利系统及知识产权和遗传资源、传统知识及民间文化政府间委员会进行协调。
11. 世贸组织<sup>4</sup>促进和管理国际贸易，包括与畜牧相关的有法律约束力的一些协定。其《关税及贸易总协定》和《农业协定》在贸易自由化框架内根据无歧视、国家处理、透明和自由竞争原则确定贸易要求。这些协定通过促进市场准入及减少贸易限制和出口补贴，旨在促进面向市场的政策。《卫生和植物检疫措施协定》旨在指导世贸组织成员制定贸易限制最少的健康标准。被该协定视为卫生措施的国家畜牧措施可能属于《技术性贸易壁垒协定》的范畴，《技术性贸易壁垒协定》确保条例、标准、检验和认证程序不会给贸易带来不必要的障碍。最后，《与贸易有关的

---

<sup>2</sup> 粮农组织（2007年）。粮食和农业世界动物遗传资源状况。

<sup>3</sup> 在1967年设立，<http://www.wipo.int/portal/index.html.en>

<sup>4</sup> 由乌拉圭回合谈判设立，在1994年4月马拉喀什部长级会议上签署。  
[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact2\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm)

知识产权协定》确定了对知识产权予以保护的最低标准。该协定确定的基本原则往往提及其他国际知识产权协定，其中包括由世界知识产权组织管理的那些协定。将来工艺专利可能对商业性畜牧育种者产生影响。

12. 《卫生和植物检疫措施协定》承认食品法典委员会、国际植物保护公约和世界动物卫生组织是国际标准制定机构，这些机构制定的标准被视为有科学依据和仅进行必要的贸易限制。食品法典委员会旨在保护消费者的健康，确保公平食品贸易，促进对国际政府组织和非政府组织的食品标准工作的协调。世界动物卫生组织是负责制定动物健康标准的政府间组织（非联合国组织）。根据国际标准对国家食品安全条例进行协调这一世贸组织指导原则也与《技术性贸易壁垒协定》相关，进展缓慢。粮农组织和世界动物卫生组织有很长的合作历史；各自的机构间协定在 2004 年得到更新<sup>5</sup>。根据该协定，世界动物卫生组织的主要责任包括“根据其章程以及世贸组织《卫生和植物检疫措施协定》的规定制定与动物疾病和动物传染病相关的标准、准则和建议”。粮农组织在这一领域的职责包括“制定与动物疾病防治相关的良好农业规范的准则和建议”。粮农组织、世界动物卫生组织和世卫组织在“一个健康”议程中着手执行一项计划以加强动物、人类、生态系统/环境健康之间的合作。

13. 关于畜牧生产的环境影响，需要考虑到许多多边环境协定：

- 《生物多样性公约》为所有生物多样性的保护和可持续利用提供一个法律框架。该公约要求对于可能对生物多样性产生严重不利影响的项目进行影响评估。《全球动物遗传资源行动计划》由粮农组织大会通过第 12/2007 号决议批准<sup>6</sup>，《生物多样性公约》将该行动计划视为粮食和农业动物遗传资源可持续利用、开发和保存以及实施和供资条款的国际上商定的框架<sup>7</sup>。
- 《联合国气候变化框架公约》为政府间努力应对气候变化挑战制定了总体框架。该公约承认，气候体系是可能受到温室气体，包括来自畜牧业的温室气体排放影响的共享资源。《京都议定书》是与该框架公约相联系的一项国际协定，为签署的工业化国家减少温室气体排放确定了有约束力的指标。
- 没有法律约束力的《联合国荒漠化防治公约》也同畜牧业相关。该公约旨在遭受严重干旱和/或荒漠化的国家特别是非洲国家，通过所有层面的有效行动包括可持续畜牧生产，防治荒漠化及减少旱灾的影响。
- 可持续发展委员会是联合国经社理事会的一个职能委员会，负责审查《21 世纪议程》和《环境与发展里约宣言》的实施进展情况。

---

<sup>5</sup> [http://www.oie.int/eng/OIE/accords/en\\_accord\\_fao\\_2004.htm](http://www.oie.int/eng/OIE/accords/en_accord_fao_2004.htm)

<sup>6</sup> 粮农组织（2007 年）。动物遗传资源全球行动计划和因特拉肯宣言。罗马。

<sup>7</sup> UNEP/CBD/COP9/.L.34, <http://www.cbd.int/decisions/cop9/?m=COP-09&id=11644&lg=0>

14. 关于社会和文化权利，同畜牧业相关的劳动权利属于国际劳工组织的范畴，国际劳工组织通过促进工作权利和体面就业机会，致力于支持工作和生计、与工作相关的安全及改善生活水准。联合国经社理事会根据联合国宪章设立，旨在协调联合国机构的经济、社会和相关工作。联合国土著问题常设论坛中仍在开展的工作和联合国《土著人民权利宣言》<sup>8</sup>都与土著畜牧饲养者和牧民相关。

15. 粮农组织的职能是提高营养水平，提高农业生产力，改善农村人民的生活和促进世界经济发展。粮农组织应当促进并酌情建议关于“(c)保护自然资源及采用改良的农业生产方法”<sup>9</sup>的国家和国际行动。因此粮农组织的任务是，与其他相关国际组织协调确定畜牧生产与自然资源保护、农村生计改善与人们膳食营养充足之间共同相关的领域。

16. 过去几十年来私营自愿标准成为对全球农业食品价值链进行监管的一个更加普遍的部分，逐步涉及国内商业和国际贸易。私营标准通常由私营部门和民间社会组织制定。大部分私营标准涉及食品安全，但除此之外，还为企业产品差异化的基础。这些标准还可以参考产地等其他内在食品质量方面。他们还可以结合有关食品加工、劳动权利、社会权利、生产者合理收益、环境影响和动物福利等道德方面。

17. 遵照私营标准同遵照公共标准一样也会对价值链结构产生深远影响。只要在遵照方面有规模经济，扩散标准和遵照活动可能引起合并和集中过程。世贸组织最近关于私营标准和《卫生和植物检疫措施协定》的一项调查的答复表明，对小生产者影响过大，但是有一部分小规模生产者通过成立协会成功获得认证，也带来机遇。

18. 为了回应公众日益关注主要在发达国家但是越来越多地在发展中国家畜牧业部门对人们健康、环境和动物福利的影响，设立了民间社会论坛以便于对此类问题进行专业和公开的讨论。民间社会组织在促进健康的膳食、环境、动物福利和社会标准方面已成为重要角色。

19. 负责任的畜牧业发展需要处理问题以利于实现千年发展目标 1、7 和 8。这需要考虑到许多不同政策方案和折衷办法并确定其优先重点，因为畜牧业对有利于穷人的增长、公众健康和环境可持续性的贡献因国家所处发展阶段不同以及国家内部地区不同而异。

20. 创新系统和政策方案需要考虑畜牧业在穷人生计和营养结果方面的多重作用以及小生产者对正式价值链进行供应的不同能力。需要权衡畜产品所引起的健康

---

<sup>8</sup> <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html>

<sup>9</sup> 粮农组织《章程》，第 I 条第 2 款 c 项，<http://www.fao.org/docrep/010/k1713e/k1713e01.htm#1>。

关注及其带来的营养利益。政策还应当帮助农民顺利离开畜牧业，这是经济发展的必然结果。市场扭曲和政策无效导致社会不公和环境退化，这需要予以纠正，产权需要明确，合作和机构建设的机制需要予以促进，对环境服务的公私付款计划应当予以支持。

### III. 结论和前进道路

21. 畜牧业在提供全球公益产品和服务方面起到至关重要的作用。有机会减少与畜牧业扩大相关的许多风险，挖掘畜牧业的充分潜力确保穷人的利益及男女平等，鼓励更加负责任地使用日益稀缺的投入物和自然资源。这将需要积极开发和采用新的技术、产品和服务，以及在一个良好的政策和管理环境中发展网络和机构。畜牧业的强劲增长，其对创收、粮食安全、人们营养和健康的重要性及其对各项工业产品和服务的影响都需要国际社会认真注意。

22. 日益全球化和复杂的粮食供应链跨越多个管理权限、国家和角色。当前对畜牧业产生影响的国际公共投资和治理有以下不足之处：

- 在国家和国际层面公共部门脱离畜牧业，这导致研发供资水平低及缺乏有效政策和管理框架来指导该部门。同样也需要适当处理和考虑到与畜牧生产和加工有关的重大外部因素。
- 在国际公共层面没有哪个组织全面处理畜牧业的所有全球公益产品问题。许多组织和协定的具体职责影响到畜牧业，但是没有充分而经常地考虑其决定与条例之间的权衡。

23. 另一方面，许多私营标准由私营部门和非政府组织制定，试图填补国际标准和协定留下的空缺，这些标准由于其有限的合法性以及给不同利益相关方带来不同利益而遭到批评。私营标准的地位上升被发展中国家视为对市场准入和出口机遇的一个威胁。

24. 畜牧业的这种零散的公共和私营条例并未充分符合《中期计划》中强调的以及粮农组织大会第三十六届会议所要求的部门治理需要。畜牧生产需要对更加复杂的结果组合作出贡献，而不是简单地生产更多食品或其他初级产品；并需要可靠地促进可持续粮食安全，包括保护公众健康和更广泛的发展目标。

25. 提高可持续畜牧业生产依靠最新、相关、全面可靠、性别敏感的信息支持农村发展进程及确保得到有效政策的支持。为了支持这种进程，粮农组织设立了网络版“通向畜牧业治理的大门”<sup>10</sup>。根据职责，粮农组织是具有广泛能力和职责进行

---

<sup>10</sup> <http://www.fao.org/ag/governance-livestock.html>

复杂的畜牧业指导的唯一国际组织。因此粮农组织在帮助成员国制定有利于穷人、普通民众和自然资源的畜牧业政策方面显然有比较优势。

26. 粮农组织具有作为一个“诚实中间人”的独特作用和职责，促进交流意见、达成一致和提出有依据的办法。在公认国际治理空白的领域，粮农组织成员成功地磋商形成了行为守则或自愿准则。这方面的例子包括国际农药供销和使用行为守则、负责任渔业行为守则或食物权自愿准则。这些守则和准则回应了与畜牧业问题一样复杂的问题。因此建议农委要求粮农组织向农委提供信息以便讨论畜牧业所需的这种指导和能力建设问题，同时考虑到所有技术、社会经济和文化问题。在这个过程中，粮农组织将与其他联合国机构、国际农业研究磋商组织、各区域组织、国际金融机构、民间社会组织、私营部门和研究机构合作。

#### IV. 寻求指导

27. 请农业委员会就粮农组织将来在畜牧业政策指导方面的工作方向提出建议。特别是农委不妨：

- 确认需要进行全面监督、加强部门间合作和认真治理以处理同畜牧业相关的所有问题，确认粮农组织是有能力和义务与相关国际协定及文书协作，以全面、透明和参与性方式管理与畜牧业相关的复杂的社会、经济和环境问题及权衡方案的主要国际组织。
- 确定畜牧业在提供产品和服务方面的目标以支持粮食安全和营养、生计支持和经济发展、环境可持续性和公众健康。
- 要求粮农组织在农委今后某届会议上介绍可能需要采取政府间行动的领域和主题。
- 确认需要国家政府、（分）区域组织和国际社会制定必要的研究、技术、机构、财政和政策方针，使该部门有效、安全和公平地实现其目标。

28. 为了支持这一进程，农委不妨就是否应当启动旨在设立农委畜牧业附属机构、以促进其工作和支持对提交农委的与畜牧相关的问题进行跨学科审议的一个过程。该过程将根据农委议事规则第 VII 条第 1 款和第 2 款执行<sup>11</sup>，并考虑到所有相关问题，包括设立一个附属机构的行政和财务影响，供农委今后某届会议决定。

---

<sup>11</sup> 农业委员会议事规则/J 第 VII 条规定：“（……）委员会在特殊情况下可以设立附属机构或特设机构，只要它认为这种行动有助于推进其工作，而不致对提交委员会审议的问题进行多专业的综合研究产生不利影响。在作出决定设立任何附属机构或特设机构之前，委员会应按照总干事提出的报告，对这样一个决定的行政和财政含义进行研究。”