

2012年2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 Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	---

商品问题委员会

第六十九届会议

2012年5月28-30日，罗马

对商品委各政府间商品小组的审查

目录

	段次
I. 引言.....	1-4
II. 成员国的期望.....	5-8
III. 各政府间小组的发展历程.....	9-33
IV. 各政府间小组在成员国期望方面的实质相关性.....	34-68
市场透明度.....	36-48
市场波动.....	49-52
贸易自由化与市场准入.....	53-62
市场扩展与小规模经营者的参与.....	63-66
发展活动.....	67-68
V. 当前工作安排.....	69-82
政府间小组会议开支.....	69-70
一般性运行安排.....	71-72
政府间小组的覆盖面.....	73-75
政府间小组会议出席情况.....	76-82
VI. 提高各政府间小组相关性的途径.....	83-104
工作安排.....	87-100
加强各政府间小组实质职能的手段.....	101-104

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。敬请各位代表、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. 商品问题委员会（商品委）在其第六十八届会议上（2010年6月14—16日）根据“独立外部评价”的建议和“采取措施提高包括代表性在内的领导机构效率开放性工作组”正在开展的讨论情况，对商品委及其各政府间商品小组的职能和工作安排进行了研究。为便于对商品委及其各政府间小组的职能和工作安排进行详细研究，本委员会决定成立一个开放性工作组，核心成员由每个区域两名代表组成，由商品委主席兼任工作组主席。

2. “商品问题委员会改革事务开放性工作组（商品委开放性工作组）”2010年12月13日召开了第一次会议。会议重申了对商品委及其小组委员会职能和工作安排进行复核的必要性，以便确保在商品市场不断演变、特别是对价格波动的关注不断提高的背景下确保其保持相关性。在开展该领域工作方面，强调了对商品共同基金和专业性商品组织等与商品有关的其他组织的职能和作用加以借鉴的重要性。

3. 商品委开放性工作组同意秘书处开展的工作包括对各政府间小组进行详细审查。该项审查的内容包括各小组的有效性、私营部门参与的范围、出席率和代表性以及对政府间小组进行合并或裁撤的可能性。

4. 本文件对照成员国的期望对政府间小组目前的作用和职能发挥情况进行分析，第II节将对此加以总结。为更准确地把握各政府间小组的职能，有必要对其历史发展情况及其相关因素加以回顾（第III节）。¹第IV节将对目前各政府间小组在成员国期望方面的相关性进行分析，而第V节则将对各政府间小组现行的工作安排加以阐述，该节还将论及商品覆盖面和会议出席情况等问题。最后，第VI节将对商品委开放性工作组发现的问题及工作组可能感兴趣的其他问题进行一般性探讨。

II. 成员国的期望

5. 在目前进行的审查中，各政府间小组的持续相关性似乎是成员国的最高目标。要确保这种持续相关性，就必须了解对各小组作用的主要期望是什么，还要兼顾商品市场的动向并研究各小组如何（或者是否）能够对这些需求做出反应。

6. 一般来说，成员国的需求都体现在各政府间机构（包括商品委、政府间小组和商品委开放性工作组第一次会议）的各项结论、建议和商定的工作优先重点之中，这些需求可以大体做以下分类（不一定按优先度排序）：

- i. 保持或提高短期和长期市场透明度；

¹ 第III节和第IV节将对商品共同基金与各政府间小组之间的关系进行探讨。但粮农组织以外的专业性商品组织不在本项研究的范畴之内。

- ii. 对市场波动进行分析，以便探索以市场为基础的可行系统，应对全球价格冲击并缓解其对生产者和消费者的不利影响，特别是在较贫穷和较弱势国家；
- iii. 鼓励贸易自由化，改善市场准入水平；
- iv. 促进市场扩展和出口多元化，提高小规模交易者对价值链的参与水平；
- v. 增加对发展中国家农业的投资；
- vi. 鼓励采用新技术，从而降低成本、提高质量、缓解对环境的不利影响并进行病虫害防治。

7. 成员国在有待解决的优先问题方面具有较大程度的共识，但关于如何以最恰当的方式予以应对的问题却并不总是很明确。由于削减预算需求的工作被置于首位，因此针对提高各政府间小组有效性的模式的讨论往往退居次要位置。

8. 虽然在可支配资源与计划需求之间需要达成平衡，但对预算的关注却往往占上风。在一些情况下，对政府间小组活动的削减已经使其有效性和相关性增加了不确定性，这些小组的工作计划因此逐步萎缩。根据目前的资源水平和现有的工作安排，从预算和实际计划执行两个角度提出最终工作成果是否值得的问题就无可非议了。下文将试对这些问题进行阐述，其中优先考虑的是实际需求和成员国的业务要求。

III. 各政府间小组的发展历程

9. 为更好地了解各政府间小组对不断变化的市场条件和成员国优先重点的适应性，下节将对其发展历程进行回顾。回顾将强调这一事实，即成员国一般均能使各小组做出必要改变，顺应农产品市场的最重要关切。

10. 商品委各政府间小组在有关商品市场问题上促进国际合作和共识构建已经有半个多世纪之久的历史和传统。但更为重要的是，随着时间的推移，其作用不断进行调整，以适应国际商品市场的重大变化，适应国际社会对应该采取何种商品应对政策来解决主要市场和贸易问题的认识的不断变化。

11. 有迹象表明，各政府间小组或许正在进入一个新的阶段，即其悠久历程中的第四个阶段，去迎接当前国际农产品贸易事务合作的环境所提出的挑战。下文对各阶段的阐述更大程度上反映了各小组工作侧重点的变化，而不是主要按时间划分，这些工作侧重点的变化对各小组的职能和工作安排产生了影响。

12. **第一阶段**，与各国政府以干预性较强的方式参与市场的作法同时出现，主要侧重于进行供给调节和价格稳定。自五十年代初开始的约三十年中，国际农业政策的重点放在了签署含有经济条款的商品协议方面。《粮农组织章程》中即能看出对商品协议的强调²，具体体现在 1955—85 年期间粮农组织共设立了十一个政府间商品小组。

² 《粮农组织章程》第 I 条第 2f) 段规定，本组织将推动的举措包括就各国和国际在“涉及农产品安排的国际政策”方面所采取的行动提出建议。

13. 这一期间设立的政府间小组有：稻米（1955 年）、可可（1956 年）、谷物（1957 年）、柑橘类水果（1959 年）、黄麻、槿麻及同类纤维（1963 年）、油籽和油脂（1965 年）、香蕉（1965 年）、硬纤维（1966 年）、葡萄酒及葡萄藤蔓产品（1968 年）、茶叶（1969 年）、肉类（1970 年）以及政府间肉类小组的生皮分小组（1985 年）。³

14. 在早年时期，所有这些小组都设法应对市场稳定问题。粮农组织一些商品小组的工作在某些国际商品机构的创设方面发挥了基础性作用，特别是国际可可组织和国际黄麻组织，而在其他诸如香蕉和茶叶方面，分小组完成了为可能开展的谈判界定范畴的有益工作。有两个政府间小组（黄麻和硬纤维）积极开展了稳定市场的非正式价格方案，由于成员国政府的投入，这些方案被认为发挥了实效。

15. 从五十年代末开始，由于逐渐认识到仅采用库存、出口限制和进口配额等形式的稳定措施难以成功，于是侧重点逐步转向能够对生产和需求造成影响的根本性政府政策。在这一方面，在商品委与其各商品小组之间形成了紧密互动的关系，其中特别是谷物小组⁴开始根据粮农组织的《国家农产品价格稳定和支持政策指导原则》对各国粮食政策开展检查。该《指导原则》由商品委在六十年代初制定，后经大会第 3/61 号决议通过。

16. 对政策走向的审查逐步成为各商品小组工作的固有组成部分。稻米、油籽和油脂以及肉类和乳制品等小组在这一领域的工作尤有实效，在旨在减少市场扭曲和更好地确保供求平衡的政策措施方面达成了国际认可的自愿性准则。这些准则最初是由有关小组在 1971 年、1980 年和 1976 年分别通过的，并定期进行修订。⁵目前，它们对各国政策的审查为开展政策对话创造了机会。应当指出的是，政府间肉类和乳制品小组在 2009 年其最近一次会议上强调了在该小组的支持下所开展的政策动向分析的独特重要性。⁶

³ 在这一时期，对商品协议的兴趣也体现在下列国际商品组织的成立：国际小麦理事会（1949 年）、国际食糖理事会（1953 年）、国际橄榄油组织（1959 年）、国际咖啡组织（1963 年）、国际可可组织（1972 年）、国际天然橡胶组织（1980 年）、国际茶叶促进协会（1980 年）、国际黄麻组织（1984 年）和国际热带木材组织（1985 年）。

⁴ 商品委在其第三十四届会议上指示谷物小组对各国粮食政策及其国际影响进行研究，特别是涉及“(a) 各国落实其先前所提出的建议的情况；(b) 各国未落实某些建议的原因；(c) 通过替代手段实现其原始建议目标的可能性。”第三十四届会议报告第 68 段。

⁵ 《准则》的最新修订是 1996 年由政府间稻米小组进行的。在油籽和油脂方面，小组在上世纪 90 年代中期决定根据关贸总协定乌拉圭回合结束后新的贸易政策和农业政策的发展情况进行一项修订，但到目前为止尚未能就《准则》的修订文本达成共识。在肉类方面，1998 年该小组对《准则》进行了修订；虽然乳制品不在《准则》的范围之内，但从 2004 年该政府间小组第 20 次会议开始，在政策动向评估中首次包括了对乳制品政策趋势的评估。

⁶ 鉴于世贸组织未进行此类分析，且随着时间的推移非经合组织国家对畜牧业政策的评估减少以及畜产品市场领域的专业能力下降，该小组“敦促粮农组织不要把这一重要职能归入低优先度范畴。”（第二十二届会议报告，CCP: ME 09/6，第 16 段）

17. 由此，虽然粮农组织各商品小组**第二阶段**的种子是在六十年代初种下的，但到此后十年才成熟。这些小组最初主要是被视为筹备机构，承担的是起草国际协议的任务。但由于出台新协议的工作遇到困难，实施现有协议举步维艰，而且认识到解决商品问题还需要更完备的信息，因此这些小组作为开展政府间讨论的常设组织继续存在了下去，有关讨论不仅针对的是市场状况和问题（包括价格波动），而且最重要的是还涉及到所面临困难的深层政策因素。⁷它们继续针对全球农业形势和前景（包括预测）、各国维稳措施和价格支持政策以及粮食援助和剩余产品利用等问题提供据认为是权威和客观的评判。

18. 在七十年代，出于对国际商品协议谈判工作的失望（包括联合国贸发会议“统一商品计划”项下的协议谈判），加上各国政府逐步从直接市场干预中淡出，因此越来越依赖市场自身的效率来解决供给和价格问题。因此，第二阶段的特点是工作重点更侧重于提高市场透明度、强化信息系统以及开展长期市场前景分析方面，以便对可能存在的失衡现象加以调整并改善市场功能的发挥。

19. 但从七十年代末开始，人们越来越认识到在现行政策框架下单是依靠市场力量无法解决商品市场的问题。于是粮农组织制定了一个“世界粮食安全行动计划”并对（受到普遍贸易保护主义制约的）农产品贸易与粮食安全之间的关联给予了确认。对农产品贸易保护主义可能对市场稳定和粮食安全造成破坏性影响的担忧最终催生了大会第 2/79 号决议，该项决议的主题就是“商品贸易、保护主义与农业调整”。

20. 这项决议为在商品委就影响国际商品贸易的政策动向开展定期讨论提供了框架。商品委与其各商品小组之间再次建立起紧密互动关系，作为第 2/79 号决议的后续行动对影响有关商品的政策状况进行了定期审查。虽然认识到各政府间小组不是谈判机构，但它们却越来越多地被用于向国际社会发布有关商品贸易问题（特别是发展中国家的商品贸易问题）的明确信号。八十年代末和九十年代初有关欧盟油籽和香蕉政策的讨论就体现出商品委及其各小组在发表政府立场方面的作用。

21. 在这一复杂时期过后，各政府间小组的**第三阶段**则受到两个新因素的主导，而这两个新因素是上一阶段的自然结果。一方面，八十年代末在改善国际商品贸易流动条件方面取得突破，使得农业首次纳入了《关贸总协定》的多边贸易谈判之中。另一方面，凭借维稳协议以外的措施解决商品市场问题的方法得到重视。当时谈判（或重新谈判）的国际商品协议不再包括经济性条款。联合国贸发会议在“统一商品计划”项下谈判的商品共同基金目的是依托其“第二账户”来改善商品市场状况并增强发展中国家和小农借助研究和发展项目参与贸易的能力。

⁷ 职能的扩大体现在 1981 年对所有当时已经存在的政府间商品机构进行重新命名，此后统一称为成员国政府间“小组”，而不再称“研究小组”（肉类和香蕉）或“咨询委员会或小组委员会”（稻米和茶叶）。对商品委下属各商品小组的重新命名符合大会有关粮农组织机构命名的第 19/71 号决议。

22. 这两个新情况对各政府间小组的工作产生了深远影响。国际上对影响各种商品贸易的政策问题的关注焦点从这些小组转向了乌拉圭回合项下的《关贸总协定》谈判论坛。因此在有关小组发表政府立场的作用不再那么突出，而且在发生争议时出现了反对在有关小组进行讨论的声音。例如，1994 年政府间香蕉小组第十四次会议对欧共体香蕉政策的讨论陷入僵局，导致在政府间小组会议历史上首次未能通过一项各方同意的报告。

23. 最终，人们认识到在各小组的主持下对各种选项进行分析可能有助于所有谈判方，能够确保发展中国家掌握充分信息并成为平等伙伴。在 1994 年乌拉圭回合成功结束且世界贸易组织在 1995 年投入运行之后，商品委及其各政府间小组被要求对《农业协定》的现实和潜在影响进行分析。研究的问题包括对价格动荡加剧、向进口国和出口国生产者和消费者的价格传导以及库存与粮食安全等方面的关注。

24. 但在对《农业协定》和乌拉圭回合最终案文的其他相关协议进行分析和实施方面向发展中国家提供技术援助的工作是在商品小组框架以外的“总体计划”项下开展的，尽管商品委对该计划的进展情况进行了监测和支持。这些技术援助是面向各种问题、而不是各种产品提供的，针对的是贸易部委、而不是农业部专家的专家，而后者是各小组的主要构成方。⁸

25. 随着 2000 年多哈回合多边贸易谈判的启动，商品委加大了对农产品贸易保护主义及对发展中国家农产品进出口具有影响的其他政策问题的研究力度。启动了新的“与贸易有关的农业、渔业和林业能力建设计划”（“总体计划二期”），用于支持成员国政府进行世贸组织谈判。

26. 1990 年商品共同基金“第二账户”投入运作，使各政府间小组的职能和作用发生了较大转变，商品共同基金将政府间小组定性为“国际商品机构”，或商品发展项目制定和优先排序方面的伙伴。这些小组在针对发展中国家商品市场问题采取“其他措施”方法方面具有重要作用。

27. 在九十年代初，粮农组织有八个政府间商品小组被指定为国际商品机构：政府间香蕉小组（以及后来的热带水果分小组）；柑橘类水果小组；硬纤维小组；肉类小组；油籽和油脂小组；稻米小组；茶叶小组以及生皮分小组。为适应商品共同基金在对发展中国家具有重要意义的其他商品方面的关切，政府间肉类小组的职责范围被扩展至包括乳制品，而谷物小组则在商品共同基金项目方面包括了豆类和根茎作物。政府间香蕉和热带水果小组也接纳了诸如坚果、香料和精油等一些“小宗”商品。没有获得国际商品机构地位的小组有葡萄酒及葡萄藤蔓产品小组；黄麻、槿麻及同类纤维小组；可可小组和谷物小组，这些领域已经有其他国际商品机构存在。

⁸ 依托小组专业特长达成的一项以商品为导向的重要产出是题为“农产品：基本情况及相关的世贸组织谈判问题”的报告，粮农组织 2003 年。

28. 被指定为国际商品机构的各小组被赋予了制定各商品全球战略的任务并负责查找对发展中国家具有特殊意义的领域。此外，它们还负责对上报商品共同基金申请资助的发展项目进行审查、优先排序和提交等工作；在粮农组织不是实施机构的情况下还要对项目实施进行监督。

29. 各小组在第三阶段的这些新职能是在其原有的其他核心职责的基础上承担的，特别是对中期前景进行分析和对政策动向进行审查的职责。此外，应成员国要求，各小组继续开展了一系列针对不同商品的举措⁹。

30. 到目前为止，各政府间小组以国际商品机构的身份为针对具体商品的研究和开发项目募集了较大数量的资源，其中主要来自商品共同基金，也有来自合作方和其他捐助方的贡献。显然，这一新的工作领域对各小组的工作和发展中国家的参与产生了显著效应。

31. 由于先前发生经济衰退，资金制约对公共生活的诸多领域造成了影响，而且粮农组织进行了提高整体计划交付水平的努力，因此九十年代中期对各小组的职能进行了仔细审查。¹⁰为此在各小组职能发挥方面做出了一系列决定，首要目的是削减成本。

32. 对于采取何种举措提高各小组的有效性和相关性的问题没有进行谋划，只是根据关于把有关小组的会议进行先后衔接安排的建议进行了一些尝试。¹¹

33. 现在距上次对各政府间小组的职能和工作安排进行审查已经过去了约十八年。在正在开展的粮农组织改革和《近期行动计划》实施的推动下目前进行的评估显示，各政府间小组或许正在进入**第四阶段**，这在很多情况下可能对它们的职能以及开展活动的方式产生深远影响。各小组的用处取决于能够在多大程度上满足成员国的需求和期望，其履行职能的方式和手段必须使成员国能够全面参与到各小组活动的规划和实施，这一讯息或许比以往任何时候都更加明确。

IV. 各政府间小组在成员国期望方面的实质相关性

34. 各政府间小组职责范围中的共同要素（存在个别差异）包括为针对有关商品所有层面的问题开展政府间磋商和信息交流提供论坛，包括产量、消费量、贸

⁹ 实例包括政府间茶叶小组在促进消费方面的工作；政府间谷物小组在贸易自由化可能对谷物库存产生的影响方面；政府间油籽和油脂小组在研究欧洲共同体在乌拉圭回合提出的共同农业政策“平衡调整”建议方面；政府间稻米小组对生产成本的调研；政府间黄麻、槿麻及同类纤维小组对相对于合成纤维的竞争力状况的监测；政府间香蕉小组编制的香蕉改良计划；以及政府间柑橘类水果小组对设立美洲间柑橘网络的支持。

¹⁰ 商品委第六十、六十一、六十二和六十三届会议继续对各政府间小组的作用和职能发挥进行了认真审查。在这一期间裁撤了两个政府间小组：自1975年国际可可组织成立之后就一直处于暂停状态的政府间可可小组；以及若干年没有召开会议的政府间葡萄酒及葡萄藤蔓产品小组。此外，还裁撤了现有政府间小组的一些已停止活动的法定分小组：稻米分级和标准化分小组、政府间油籽和油脂小组的统计分小组、政府间可可小组的可可分级分小组、政府间香蕉小组的统计分小组和出口国分小组以及政府间茶叶小组的出口国分小组和宣传促进分小组。

¹¹ 商品委第六十届会议报告，1995年4月3-7日，CL 108/6，第21段。

易量、库存量和价格等。各小组还可以对各国和国际政策的变化加以研究并考察其对当前和今后市场形势的影响。总体上看，各政府间小组的职责范围已经十分灵活，能够使各小组的工作根据市场和政策动向的要求进行演变调整并开展发展中国家感兴趣的活动；第 III 节将对此进行概述。

35. 下文将阐述各政府间小组在满足成员国目前期望方面的情况以及是否有其他机构提供同样性质的服务。

市场透明度

36. 各小组的一部分工作仍然是旨在提高市场透明并对短期和长期市场前景进行评估。这一信息职能为许多旨在促进国际贸易的举措提供着基础性支持，即便该职能本身不能提高市场效率。近年来，通过采用电子手段，信息发布的覆盖面、准确性和最为重要的及时性方面有了大幅改进。

37. 各政府间小组在提供信息功能方面不是不可或缺的。不同的小组在促进增值实用信息的程度方面各有不同，这取决于 i) 是否有其他类似的信息来源；ii) 有多少成员（含成员国）没有被其他信息采集部门所涵盖；以及 iii) 小组会议在多大程度上能够向原本没有接触机会的与会者提供有益互动的机会。下文将从上述各方面对各小组的信息职能进行探讨。

38. 在以下小组的主持下采集和生成的信息是独有的：茶叶小组、香蕉和热带水果小组、生皮分小组、硬纤维小组以及黄麻、槿麻及同类纤维小组。上述小组的成员大多是由发展中生产国/出口国组成，它们没有参加其他的商品信息数据库。虽然小组会议不是实现信息职能所必不可少的，但许多小组的会议为这些国家提供了原本没有的机会，使其能够与进口国和其他出口国的代表相聚。上述小组的成员在相关产品的世界贸易中所占份额见下表。（表 1）

表 1—提供独有信息系统的政府间小组：政府间小组成员国在世界相关商品贸易中所占份额^{1/}

商品小组	进 口	出 口
		百分比
政府间茶叶小组	50	78
政府间香蕉和热带水果小组		
香蕉分小组	67	98
热带水果分小组	81	67
生皮分小组	24	38
政府间硬纤维小组		
蕉麻	20	99
剑麻	47	88
椰纤维	5	59
政府间黄麻、槿麻及同类纤维小组	26	97

^{1/} 成员资格依据的是对小组最近三次会议的出席情况，份额计算依据的是 2006-08 年的平均贸易额。

39. 生皮分小组会议在为具有充分代表性的出口国和进口国提供互动机会方面似乎没有作用。政府间黄麻小组和硬纤维小组（剑麻除外）在进口国方面似乎缺乏代表性。但在某些情况下贸易代表仅参加几个代表团的的活动但却对世界贸易感兴趣。

40. 在有私营部门参加的情况下，成员国之间互动的效果会得到提升。所有上述小组的会议都有私营部门积极参加，或作为成员国的正式委派代表，或作为政府代表团的顾问，抑或作为来自私营行业协会的观察员。

41. 此类产品方面惟一的专业性商品组织是国际黄麻研究小组。该机构依靠粮农组织的政府间小组提供经济分析和市场情报（即“黄麻统计纲要”）；在国际黄麻研究小组的前身（即国际黄麻组织）成立时成员国对政府间黄麻小组与国际黄麻组织各自的职责进行了界定，做出了有关提高成本效益的决定，上述作法就是依据该决定而确立的。根据这一责任分工，国际黄麻研究小组的主要工作仍然是作为这一领域的指定国际商品机构负责商品共同基金黄麻项目的制定、提交和监督。

42. 在另外一些情况下，政府间小组的信息职能不是独有的，特别是那些对各国（多为发达国家）具有重要意义商品，它们拥有维持信息系统的必要资源，这些资源或来自单边，或通过指定的组织或机构。在这种情况下，由政府间小组生成的信息可能具有以下积极因素：i) 汇编全球市场信息，能够覆盖那些目前未必是重要的市场参与者但有关商品在进口或出口方面具有重要性的国家；ii) 确保市场评估的客观性，兼顾小规模市场参与者的关注，包括原本没有代表性的许多发展中国家；以及 iii) 政府间小组的信息产品和服务无偿提供，而其他信息系统未必具有这一优势。

43. 存在其他信息来源（至少部分来源）的商品小组是：柑橘类水果小组、谷物小组、稻米小组、油籽和油脂小组以及肉类和乳制品小组。上述各小组的成员在相关产品的世界贸易中所占份额见下表。（表 2）

表 2—政府间小组与其他机构一起对市场透明度的贡献率：政府间小组成员国在世界相关商品贸易量中所占份额^{1/}

商品小组	进 口	出 口
		百分比
政府间柑橘类水果小组	65	89
政府间谷物小组	53	79
政府间稻米小组	65	83
政府间油籽和油脂小组	88	88
政府间肉类和乳制品小组		
肉类	79	79
乳制品	76	91

^{1/} 成员资格依据的是对小组最近三次会议的出席情况，份额计算依据的是 2006 - 08 年的平均贸易额。

44. 在鲜食和加工柑橘类水果方面，美国农业部生成所有主要生产国和消费国的综合性市场信息。地中海柑橘联络委员会主要提供鲜食水果的信息，在季节性出口供应量方面提供十分及时的信息。该委员会的会议也为来自地中海区域和南非的准国有和私营部门代表提供了有益的交流论坛。政府间小组的成员范围更大，占鲜食和加工柑橘类水果世界出口量的近 90%和世界进口量的 65%。

45. 在谷物方面，除美国农业部提供涵盖广泛的信息之外，国际谷物理事会不仅面向谷物，最近还纳入了稻米和油籽信息。国际谷物理事会约有 26 个成员，包括了主要的谷物出口国。国际谷物理事会主要针对的是市场和价格的短期监测，但近期也扩大了覆盖面，采集有关谷物和稻米的相关政策措施情况。其信息产品需要付费才能使用。如上所述，国际谷物理事会也涵盖了稻米的信息，虽然有这些替代信息来源，但参加 2010 年 9 月谷物和稻米小组闭会期间特别联席会议的成员国建议提高市场信息水平和透明度，应对影响农产品市场的越来越复杂的因素。应当指出的是，目前每个月以电子方式向小组成员国发布《谷物市场新闻报道》，内容汇集世界市场方面的最新相关信息。

46. 政府间谷物小组和政府间稻米小组自上世纪九十年代后期以来就联合召开会议，不但出于经济方面的考虑同时也为了便于讨论跨领域问题，但目前又有呼声提出需要重新设立专门研究稻米问题的论坛，如国际农业研究磋商小组各机构及各私营组织召开的该领域会议，不胜枚数。这些会议对所有人开放，但通常由于参会费用过高，阻碍了发展中国家代表和机构的出席。就政府间谷物小组和政府间稻米小组而言，成员分别占世界进口量的 66%和 53%，世界出口量的 72%和 88%。在过去几十年，来自进口国的与会者比例呈现增势。

47. 关于油籽和油脂，除近期国际谷物理事会市场情报有所延展外，还有其他一些政府间组织也对油和油籽表示兴趣，如国际橄榄理事会。本政府间小组与该理事会之间，无论是情报工作还是任何其他活动领域，都不存在重叠。同样，与亚太椰子共同体开展的市场信息和分析工作之间存在很强的互补性，本政府间小组借鉴亚太椰子共同体的专门知识，而亚太椰子共同体则借鉴本政府间小组的跨部门专业知识。非洲花生理事会和非洲油棕开发协会一直受到资源不足的制约，难以开展知识交流以及政策和科研计划方面的协调。本政府间小组拥有最高比例进口国和相当高比例出口国的参与。

48. 在肉类和乳制品领域，目前没有专门的政府间商品组织，只有兼顾生产者和加工者利益的私营部门组织：国际肉类秘书处和国际乳品联合会，而其中，无论是政府还是消费者利益团体均未直接参与。上述两家组织均收集市场信息以有价出版物的形式提供给非会员。肉类和乳制品小组成员在世界进出口贸易量中所占比例相当高。

市场波动

49. 商品价格波动及其对市场的破坏性影响，一直以来都为成员国所关注。纵观商品问题委员会及其政府间小组的历史，该问题不受到重视的时段屈指可数。这也是政府间小组最初注重设立稳定协议的基础。随后，该问题又促使采取措施以改善市场运作，包括提高市场透明度；取消扭曲生产和贸易的政策；以及推广采用各种以市场为基础的技术，如风险管理。多年以来，价格波动对发展和粮食安全的影响受到了更多关注，推动人们寻求补救性政策手段，如国际出口收益稳定方案。

50. 近期有关注提出，由于商品价格与石油和能源成本之间的联系愈发紧密，以及天气条件有可能变得越来越不稳定，因此市场波动有可能加剧。2007/08 年粮食危机期间国际价格飙升以及 2010 年中期以来价格急剧上扬（特别是小麦价格），更突显出在谷物小组和稻米小组内解决价格波动问题的迫切性。

51. 在研究谷物小组和稻米小组的相关性时，难以想象此类旨在为成员国讨论敏感性粮食作物市场和贸易问题（包括价格波动）的论坛不会设在粮农组织系统内。例如，近期举办的闭会期间特别联席会议就有助于提供对市场形势的权威性评估，向为数如此众多的国家提供如此全面的信息，在其他场合是办不到的。相关政府间小组的缺失有可能通过商品委的直接参与来加以补偿，但需要对商品委的时间安排和专门知识加以调整才能应对上述问题。

52. 除此类一般性考虑外，也许还有加强这些小组相关性的余地，突破这些小组传统上承担的重点问题研究及补救性措施分析等十分重要的职能。从实质性观点出发，可与成员国寻求机会制定以行动为导向的工作计划，方式包括：i) 设立成员国专题工作组处理具体问题（如小组已得到认可的专业知识能有助于推进世贸组织谈判的事项；能缓解不断上升的能源成本和生物燃料生产对市场所产生破坏性影响的政策手段；库存水平和库存政策的影响；资金流带来的市场影响等）；ii) 加强成员国有关市场监测以及对波动影响因素分析能力的能力建设。此类行动的组织 and 资源影响需加以评价，同时要考虑到成员国的支持以及是否有充足资源，包括预算外资源。

贸易自由化与市场准入

53. 在考虑影响不同商品贸易的政策发展问题时，政府间小组所扮演的角色，通常从国际对话的积极参与者转向分析与其他地方所采取行动相关的影响和问题。特别是对于许多没有其他途径来获取此类分析资料的国家而言，后者的作用无疑是重要的，然而这种趋势却在表面上或多或少降低了政府间小组政策审查工作的重要性。

54. 所有政府间小组继续提供机会审议政策对贸易、发展和粮食安全的影响（不仅包括农业和贸易政策，同时还包括与食品安全和环保相关的政策）。对此类机会的实际利用程度，不同小组之间差异很大。取决于各小组覆盖面和参与度方面的代表性，此类工作的相关性也有很大差异。举例来说，由于生皮分小组覆盖面有限，因此难以想象能在该分小组内达成有意义的政策结论，尽管成员可以促进在该分小组主持下开展有益的分析工作。

55. 在政府间稻米、油籽和油脂、肉类和乳制品小组，对照商定的《国家和国际行动准则》对国家政策开展了评价，虽然《准则》是自愿性质的，但设定了行为守则来实现市场的平衡、公平发展。在市场状况面临困难之时，向成员国推荐哪些单方面后续行动或在适当的国际论坛开展的后续行动，各小组并不总能达成共识。然而，此类政策审查有助于明确立场，让分析和信息资源有限的国家能更好地了解情况，参与国际对话和磋商。但后者的信息功能高度依赖相关国家的充分参与。平均而言，这些小组均具有高度代表性。

56. 此外，政府间油籽和油脂小组在单独召集会议时（1997 年之前），也间或开展对具体商品产生影响的政策审查，如与环保相关的政策；与转基因作物生产和贸易相关的政策；与卫生和植物卫生措施相关的政策等。政府间肉类和乳制品小组有时也会发布具有重要政策影响力的声明：2006 年，该小组通过了一系列建议，限制禽流感的营销和贸易成本；2009 年，该小组发布声明，旨在通过国际协调行动以及国家措施来缓解畜牧生产中的温室气体排放。

57. 相比对敏感粮食作物政策发展的定期审查，其他政府间小组开展的专题评估则取决于当时的条件。所有这些小组的代表性都足以使其达成的任何结论都具有可信度。因此，政府间香蕉和热带水果小组以及政府间柑橘类水果小组都在不同场合对区域贸易安排给予相当程度的重视，特别是欧盟、普惠制条款以及对贸易产生影响的卫生和植物卫生措施。除对相关问题进行说明外，政策审查并未得出任何具体成果。

58. 政府间茶叶工作组一直采用的方法略有不同，通过设立由感兴趣的出口成员国和进口成员国组成的工作组，把对政策问题的审议转化成为以行动为导向的具体活动。由此，设有工作组负责处理最大残留限量问题和茶汤残留问题，希望能够就《食品法典》范围内的国际标准提交相关建议，以作为世贸组织《卫生和植物卫生协议》中的最终参考。另设有工作组负责处理茶叶贸易和质量问题，希望鼓励落实 ISO 3720 有关茶叶贸易的最低质量标准；同时还设有地理标识工作组，负责开展与世界知识产权组织保护地理标识各项条约有关的活动。

59. 在原材料领域，生皮分小组在政策对贸易的影响方面所开展的工作非常有限，尽管环境问题对发展中国家出口而言具有重大意义。无论如何，该机构目前的代表性水平不足以提供完整的政府间政策评估。该机构的工作一直主要针对质量问

题，集中在促进非洲低收入国家实施商品共同基金的改善措施。通过集中应对非洲该行业的发展和出口困难等重点问题，推动这些国家采取了具体且积极的措施，但其代价却是该小组失去了全球视角。生皮、毛皮和皮革行业在全球范围内都具有可观的经济意义，其贸易值在各政府间小组所覆盖商品范围内位于前列。

60. 有关政府间硬纤维小组和政府间黄麻、槿麻及同类纤维小组，自 1998 年以来就一直联合召开会议，部分原因是费用削减措施，但也出于利用共同性的考虑，比如要研究如何应对合成纤维的竞争。¹²鉴于影响这些纤维的政策范围相对有限，因此对市场准入问题鲜有注意。尽管如此，这两个小组一直都明确捍卫自身在讨论贸易问题时所能发挥的潜在作用，同时认识到政策磋商谈判是世贸组织的明确职责。¹³

61. 这两个小组继续运作剑麻、蕉麻和黄麻的非正式价格安排。基于对全球供求状况的评估，这两个小组设定出指示性价格，为农民提供参考并协助政府做出决策。这两个小组成员中出口国所占比例很高，因此其提出的价格建议具有权威性，同时也为与小组贸易方利益的代表开展一些讨论奠定了基础。

62. 大多数政府间小组所掌握的特殊专长如果能转化为针对具体商品的政策开发能力建设，则能带来更多惠益。当前开展的贸易政策培训活动主要以问题为导向，并且如前文第 24—25 段所述，这些培训活动都是在各小组以外开展，那么在各小组主持下为与某些主要商品进出口相关的发展中国家制定一些计划，也许能够带来一些好处。此类计划应与成员国协商后制定，并应在粮农组织内外寻求更多资源加以实施。

市场扩张与小规模经营者的参与

63. 政府间商品小组的框架使其自身能够加以调整，促进开展能够实现具体市场发展的活动。这种潜力得以实现的程度各小组之间差别很大，主要取决于成员国的参与和私营部门利益的承诺，当然还有各种商品所面临的不同市场问题。

64. 拉动需求的各种努力体现在政府间小组的活动中，以文件形式记录下健康益处（茶叶和柑橘类水果）；环境益处（黄麻和硬纤维）；存在扩展潜力的特定市场的技术要求（茶叶、香蕉、柑橘类水果）。特别值得一提的是，针对红茶健康益处的研究工作和市场推广活动，获得了主要生产国和消费国以及商品共同基金的大力支持，纷纷以现金和实物形式捐赠资源，推动计划的成功实施，帮助向公众发布有关该饮料健康益处的权威信息。该方法随后被其它国际商品组织加以调整和复制。

¹² 国际黄麻组织于 1984 年成立之时，其职责为促进研发和推广，同时继续研究可能采取的稳定措施。政府间小组负责市场信息和分析，并被指定为联络点，分析和监测环境立法对黄麻贸易造成的影响。

¹³ 报告 CCP:07/6，第 30 段。

65. 对出口加以多样化发展，包括利润更高的作物，大多数小组尚未明确研究该问题。但政府间小组对市场状况的分析，包括长期展望，为成员国和从事农业投资决策的发展机构提供了框架。举例来说，政府间香蕉和热带水果小组针对有机农产品、热带水果及其产品以及当地香蕉品种所蕴含的市场机会所开展的研究工作，激发了对这些产品的兴趣。

66. 改善小农在价值链中的参与，这是商品委在其第六十八届会议确定的优先领域，大多数政府间小组目前正在对这个相对比较新的重点进行研究，尽管并未采取特别系统的方式。目前采取两种通用方法：1) 一些小组（香蕉和热带水果；茶叶；生皮；硬纤维；油籽和油脂；以及肉类和乳制品）通过了商品开发项目，专门针对如何提高小农的经济回报；2) 一些小组（香蕉和热带水果以及茶叶）促进开展商品价值链分析，以找到可能提高小农参与的方法手段。依据商品委对该问题的重视，各小组有可能采取更为系统的方法，汲取经验教训，也可以有助于各小组与其上级机构更为密切互动。

发展活动

67. 对这些议题要统筹考虑，因为它们都是政府间小组作为负责共同基金项目的国际商品机构的工作对象，共同基金项目旨在强化商品的竞争市场条件，特别是来自最不发达国家的商品。如前文所述，八个粮农组织政府间商品小组被商品共同基金指定为国际商品机构。只是存在其他国际商品机构的政府间小组才未被指定为国际商品机构，特别是黄麻、槿麻及同类纤维小组。政府间谷物小组只有在豆科和块根块茎作物方面才符合国际商品机构的职能，这几种作物方面不存在其他国际机构。

68. 该活动领域已严重影响相关政府间小组的工作，相当一部分会议时间通常都用于审议并通过项目建议以及在其后对实施进度开展监督。对项目建议进行优先排序一般与各小组商定的商品开发战略相联系，由此为评估项目建议的相关性以及如何最恰当调拨使用资源提供了重要手段。至于监督工作，各小组利用专门知识，以不同方式来履行该职能。

V. 当前工作安排

政府间小组会议开支

69. 上一次对政府间小组的作用和运行开展深度审查大约是在十八年前。开展成本削减措施后，政府间小组的会议开支削减约三分之二。1998—99年，十一场政府间小组会议开支总额为26.6万美元，而在1992—93年，十场会议开支总额为83.6万美元。

70. 当时开展的行动持续至今。2008—09年，八场政府间小组会议开支为18.9万美元，包括政府间硬纤维小组和政府间黄麻、槿麻及同类纤维小组联合召开的会议；以及政府间谷物、稻米以及油籽和油脂小组联合召开的会议。

一般性运行安排

71. 已开展的行动可总结如下：

- i) 减少会议次数—从年度会议（审议之前）改为两年度会议的政府间小组包括：硬纤维；黄麻、槿麻及同类纤维；稻米以及油籽和油脂。而近来，政府间小组会议实际更是“按需”召开。因此，在 2010 年底，政府间谷物小组和政府间稻米小组联合召开了紧急会议；政府间油籽和油脂小组以及政府间肉类和乳制品小组自 2009 年以来未曾召开会议；政府间柑橘类水果自 2007 年以来未曾召开会议；政府间香蕉和热带水果小组在 2004 年和 2009 年期间没有开会，而生皮分小组最近一次会议是在 2006 年举行。
- ii) 闭会期间工作安排—一些政府间小组召集感兴趣的代表团召开闭会期间非正式会议，作为对会议次数减少的补偿措施，这些非正式会议不需要费用高昂的口译服务。另一种方式是要求主席团肩负某种持续性责任。这两种闭会期间工作安排的方式，通常都针对与商品共同基金项目相关的活动，如政府间硬纤维小组以及政府间肉类和乳制品小组。相反，政府间茶叶小组则通过为感兴趣的出口成员国和进口成员国组建非正式工作组，就实质性问题开展工作。目前正在开展努力，把这一方法推广应用在政府间硬纤维小组和生皮分小组即将召开的会议上。
- iii) 缩短会期—目前会期为一至三天，即便是若干政府间小组联合召开会议也是如此；而以前单个小组的会议都持续四、五天。除缩短会期的趋势外，越来越多地利用在小组会议召开之前举行的专门技术会议，这些会议对更多人员开放。（参阅下节）。如成员国政府在总部之外主办会议，则会期有时会稍长，以便留出开展技术活动的时间。
- iv) 文件简明扼要—大幅削减了会议文件和最终报告的篇幅。
- v) 会后通过报告—通常情况下，不再在会议期间起草并通过报告，而是由秘书处在会后编写报告，这样可以在缩短会期的情况下留出时间开展实质性讨论。
- vi) 联席会议—工作对象为相关商品的政府间小组联合召开会议所取得的经验，如谷物小组和稻米小组，以及硬纤维小组和黄麻小组，业已证明有益于解决交叉问题，如粮食市场的发展或天然纤维与合成纤维之间的竞争问题等。而相反，四个政府间小组（谷物、稻米、肉类和乳制品以及油籽和油脂）在 2001 年联合召开的会议，则被认为过于分散，没有足够时间充分审议各不同议题。

- vii) 政府赞助政府间小组会议—越来越多的小组会议不在总部召开了，通常在生产国召开，部分费用由东道国政府支付。为会议服务的秘书处费用也许会冲抵部分节余下来的资金。在 2008—09 年，除一个政府间小组外，所有其他小组会议均由成员国主办，成为小组工作能带来裨益的佐证。
- viii) 技术会议/磋商会—随着小组会议会期的缩短，出现了一些面向更广泛受众的会议或磋商会，特别是在私营部门，转而促进了这些活动与政府间小组正式会议工作之间的动态互动。

72. 鉴于技术会议/磋商会给政府间小组工作参与度和效果带来的重要影响，下面列出近年来所举办的此类活动清单。（表 3）

表 3—政府间小组近期会议期间举办的会议/磋商会及其他活动

政府间肉类和乳制品小组
第十九届会议，2002 年—“肉类和乳制品的有机市场：发展中国家的贸易机会”研讨会以及“2010 年乳业展望”
第二十届会议，2004 年—“达到影响畜牧业发展的国际标准—发展中国家的挑战”研讨会以及“学生奶讨论会”，与第十五届世界肉类大会接连召开
第二十一届会议，2007 年—“禽流感市场与贸易层面的问题”研讨会以及“乳业价值链与比较营销系统”
第二十二届会议，2009 年—“减少畜牧生产造成的温室气体排放”研讨会
政府间谷物、稻米及油籽和油脂小组
第二十八届油籽和油脂会议，1997 年—“环境法规对一年生和多年生作物的种植、加工和贸易带来的影响”非正式研讨会
联席会议（谷物、稻米、油籽和肉类），2001 年—“生物技术和基本食品”非正式研讨会
联席会议（谷物和稻米），2004 年—粮农组织国际稻米大会
联席会议（谷物和稻米），2007 年—“商品交易所及其在市场发展和透明度方面所发挥的作用”国际会议
联席会议（谷物、稻米、油籽），2009 年—“油籽、油脂、谷物和稻米价值链：现状与展望”研讨会
政府间茶叶小组
第十八届会议，2008 年—中国茶叶生产和消费论坛
生皮分小组
第九届会议，2006 年—现状与中期展望磋商会
政府间硬纤维小组和黄麻、槿麻及同类纤维小组
联席会议，2004 年—天然纤维磋商会
联席会议，2009 年—硬纤维、黄麻及其他天然纤维所面临的全球挑战磋商会
商品委第六十七届会议，2010 年—为“2009 国际天然纤维年”举办的天然纤维展览和时装展
政府间香蕉和热带水果小组
第四届会议，2009 年—世界香蕉论坛

政府间小组的覆盖面

73. 设立政府间小组的标准包括要求所覆盖商品要么在世界贸易中具有重要性，要么对若干国家具有特殊重要性。政府间小组所覆盖的所有商品都符合上述条件之一，大多数两个条件都符合。继上世纪九十年代末开展的最后一次审查，撤销了两个小组（可可以及葡萄酒和葡萄制品），同时政府间小组机制扩展至其他两个商品类别（热带水果和乳制品）。

74. 各小组所覆盖的世界农产品（除林业和渔业外）贸易份额，自上世纪八十年代中期以来一直稳定在 50% 以上。（表 4）如果不包括林业和渔业、酒精类饮料、烟草以及其他国际组织所覆盖的商品，并以此为基础计算农产品贸易值，那么各小组的覆盖率则更高，超过 60%。

表 4—农产品出口额—百万美元

	1986	1996	2006	2007	2008	2006 - 08 平均数
谷物	23 725	41 798	41 380	65 557	88 587	65 175
稻米	3 297	7 681	10 533	13 727	19 955	14 738
油籽和油脂 ¹	26 684	55 328	91 749	121 773	182 316	131 946
肉类	20 934	45 816	74 890	87 561	107 136	89 862
乳制品 ²	13 888	29 990	45 434	59 216	67 926	57 525
柑橘类水果 ³	4 297	8 887	11 860	14 930	16 590	14 460
香蕉	1 674	4 844	5 722	7 246	8 504	7 157
热带水果 ⁴	801	1 900	4 602	5 409	6 106	5 372
茶叶	2 053	2 464	3 751	4 043	5 521	4 438
硬纤维	228	400	531	505	437	491
黄麻+韧皮纤维	739	663	555	670	663	629
生皮 ⁵	20 796	46 575	64 580	66 563	70 687	67 277
政府间小组总额	119 116	246 344	355 587	447 199	574 427	459 071
农产品总值（不包括渔业和林业）	228 983	465 522	721 951	873 286	1 059 857	885 031
农产品总值（不包括渔业和林业以及烟草、酒精类饮料）食糖、咖啡、可可、棉花、橄榄&橄榄油、天然橡胶、葡萄、葡萄酒&葡萄制品	168 875	362 386	570 390	707 090	876 415	717 965
政府间小组总值占农产品（不包括渔业和林业）总额的%	52	52.9	49.3	51.2	54.2	51.6
政府间小组总额占农产品（不包括渔业和林业以及... ..）总额的%	70.5	68	62.3	63.2	65.5	63.7

¹ 包括饼粉和加工成品油

² 包括蛋类

³ 包括加工的柑橘类水果

⁴ 包括鲜食和加工的鳄梨、芒果、木瓜和菠萝

⁵ 包括鞋类

75. 显然，随着小组职能范围扩展至相关产品，其覆盖范围也会得以扩大；但此类行动必需额外资源，但目前尚未筹得。举例来说，由于受到人员和资源限制，政府间谷物小组一直未能按商品委要求将其覆盖范围扩展至豆科作物和块根块茎作物，该小组只能在商品共同基金项目工作所需范围内研究上述产品。

政府间小组会议出席情况

76. 政府间小组会议的出席情况是一项关键性指标，说明需要采取哪些行动来提高各小组的相关性。从表 1 和表 2 中可以看出，出口国的出席情况通常令人满意，大多数情况下都超过 80%。而进口国的出席率则较低，大多数小组的参与度从 50%到 60%不等。进口国出席率最高接近 90%，为油籽和油脂小组，肉类和乳制品小组以及热点水果小组紧随其后，均在 80%左右。

77. 相反，纤维进口国的代表性很低，除剑麻外，其他均在过去几十年不断下降。就某种程度而言，这反映出与许多小规模进口国的贸易增长；含有贸易统计无法识别的纤维成分的产品贸易不断增长；以及停止某些产品项目贸易报告的实际情况。最令人失望的情况莫过于生皮分小组，出口国和进口国两方面情况都欠佳。分小组两次会议之间的时间间隔可能已影响到其工作计划的连续性和成员国的相关利益。

78. 出席政府间小组最近三届会议的成员国和与会人员平均数列于表 5。针对在总部召开的会议，该表还列出来自各国首都的与会人员比例，说明对国家的影响以及所涉及的专业知识水平。在实地举办的会议通常与会国家较少，但承诺水平以及与会人员对具体商品的经验却往往较好。此外，尽管实地会议的与会人员在数量上较少，但对许多政府间小组而言，其贸易份额依然较高。

表 5—政府间小组最近三届会议的出席情况

小组名称	会议次数	与会国家 平均数	与会人员 平均数	来自首都的 平均百分比	观察员平均数	
					联合国/ 政府间	非政府 组织
香蕉和 热带水果	¹ 总部 2009	35	79	34	2	2
	² 实地 2001					
	实地 2004					
柑橘类水果	¹ 总部 2007	25	69	33	1	4
	² 实地 1998					
	实地 2003					
茶叶	³ 实地 2006	18	108	100	2	3
	实地 2008					
	实地 2010					
黄麻和硬纤维	² 总部 2007	17	35	66	3	1
	总部 2004					
	¹ 实地 2009					

生皮	²	总部	2001	22	36	58	4	3
		总部	2003					
	¹	实地	2006	11	88	100	3	4
肉类和乳制品	¹	总部	2006	48	93	60	4	5
	²	实地	2004					
		实地	2009	23	38	100	2	2
油籽和油脂	²	总部	2001 ¹	46	76	36	3	1
		总部	1997					
	¹	实地	2009 ²	13	24	100	4	-
谷物和稻米	¹	总部	2004	61	114	40	2	2
	²	实地	2007					
		实地	2009 ³	19	36	100	3	-
特别会议	¹	总部	2010	77	158	22	6	3

¹ 与谷物、稻米以及肉类和乳制品小组联合召开

² 与谷物和稻米小组联合召开

³ 与油籽和油脂小组联合召开

79. 成员国参与单个政府间小组会议时，在总部召开的会议出席率往往较高，这也是意料之中的，因为国家常驻代表处的存在。在罗马召开的单个小组会议当中，从数量而言，基本食品会议的参与度最高，特别是谷物和稻米；肉类和乳制品以及油籽和油脂。事实上，出席率达到峰值的会议是2010年9月召开的“政府间谷物小组和政府间稻米小组届间特别会议”，以应对全球谷物价格飙升。平均而言，从首都来参加谷物和稻米小组以及油籽和油脂小组会议的与会人员约占40%；而来参加肉类和乳制品小组会议的比例则猛增到60%。来自首都参加特别会议的代表略高于20%。

80. 同样，政府间香蕉和热带水果小组以及柑橘类水果小组在总部举行的会议吸引了更多国家参与。但与会者人数却低于在实地召开会议的人数。此外，总部会议所涉及的具体商品的专业知识水平较低，这也由来自首都与会者比例来加以说明。但必须承认，来自东道国的与会代表人数往往较多。政府间茶叶小组近期会议全部在亚洲和非洲的生产国举行。国家出席情况以及与会代表人数都一直保持相对稳定。与会者平均数是各小组中最高的。

81. 政府间硬纤维小组和黄麻、槿麻及同类纤维小组的联席会议出席国家最少。在实地举行的最后一届联席会议出席国家尤其少，甚至可以得出结论，高度关注这些纤维的生产国寥寥无几。唯一值得宽慰的是，实地会议所涉及的商品专业知识水平接近总部会议水平。

82. 生皮分小组在相关商品贸易值中所占比例很少，因此无论是总部会议还是实地会议，国家出席率平均都较低。尽管实地会议出席的国家数目减少了一半，但代表人数却更多，这是由于来自东道国和非洲邻国的人数较多。

VI. 提高各政府间小组相关性的途径

83. 半个多世纪以来各小组表现出自身的灵活性，调整适应不断变化的国际经济和政策环境。总体而言，各小组在其职责的大多数方面都达到了成员国的期望，包括市场透明度和前景分析；政策审查；以及对具体商品问题的专门研究。尽管资源有限，许多小组仍肩负起更多责任，开展与商品共同基金相关的活动，而这些活动不仅耗时长而且还需要特殊专业知识。

84. 目前之所以就各小组相关性提出问题，也许是因为人们认为这些小组已变成以促进研究分析工作为导向的机构，而并非以行动为导向。同时还有关注提出，这些小组能在多大程度上代表商品市场利益相关方，包括私营部门。

85. 近来，各小组的运行一直面临着紧张的资源和时间制约。在这种情况下，同时考虑到为小组活动增加资源的可能性几乎为零，因此迫切需要审视各小组能否采用新方法加大努力，以满足成员国期望。一些小组已采用创新手段开展工作，极大提高了有效性；另一些小组也正在研究其工作安排，以加强成员国的参与。

86. 下文提出几点建议供商品委开放性工作组审议。与本文件正文顺序相反，下面将首先讨论工作安排，这是因为我们相信工作方法的改变能够加强各政府间小组的作用。

工作安排

87. 各政府间小组可能即将进入其漫长历史过程中的第四个阶段，意味着在计划制定和交付过程中与成员国政府更为密切互动。用以审议的政府间小组工作安排变革总体框架已纳入《粮农组织革新图变近期行动计划》。《近期行动计划》提出的新重点是在计划制定和实施过程中成员国的参与。此外，粮农组织技术委员会，包括商品委，即各政府间小组的上级单位，将以更灵活的方式（会期和频率）召开会议，根据需要并解决新出现的优先重点问题。

88. 各政府间小组当前的工作安排如第 70 段所述，总体而言还算适当，同时还要考虑到可用的资源。尽管有资源用以召开两年度会议，但实际上，各小组会议已经是在“按需”召开。依照此种灵活性，所有政府间小组都应做出安排，与主席团（如两届会议之间间隔时间过长，可以与主要成员国）进行磋商，确定会议的召开以及最合适的时间和地点。

89. 就后者而言，应考虑在最适合鼓励最大多数国家参与的地点召开会议，同时牢记有必要确保与商品有关的高水平技术专长以及主要生产成员国和消费成员国的参与。同时只要在预计能达到适当代表性水平的情况下，还应照顾到发展中国家主办会议的兴趣，使其商品部门能为更多人所认识。

90. 对于那些代表性水平较低的商品，需要加以特别注意，特别是生皮分小组。尽管该商品类别在国际贸易中极具重要意义，尽管对发展中国家收入带来重大影响，当前的参与水平不足以使该小组充分履行职责。因此，应要求该分小组在下届会议上研究如何（且是否）继续工作，同时牢记有必要加强参与并以全球视角研究生皮市场。为此，下届会议的暂定议程应明确指出成员国要审议的问题以及要做出的决定。在决定该小组未来命运之前，要对该小组重新做出的承诺加以评价。

91. 为加强参与以及与成员国的积极互动，所有政府间小组的秘书处应尽可能与主席团和主要成员国就关键问题进行磋商，应提醒成员国可以要求在小组会议议程中添加具体议题。在选举主席团时，小组应考虑到候选人商品领域的专业背景。

92. 应要求所有政府间小组研究促进成员间更紧密互动的方式，在小组所拥有的商品相关专业领域开展优先重点活动。特别是政府间茶叶小组所开展的专题工作组的方式，具有成本效益同时能够参加生产国和消费国之间的积极合作，做出专业性、权威性投入，从主要是分析工作转向纳入重要的行动环节，同时由于根植于成员国利益，从而获得附加优势。

93. 大多数政府间小组都吸引了私营部门的参与，或者作为国家正式代表团的成员（茶叶、黄麻、硬纤维、香蕉和热带水果），或者作为与粮农组织建有地位关系的行业协会的观察员（茶叶、柑橘类水果、硬纤维、香蕉和热带水果、肉类和乳制品、生皮）。在一些小组（柑橘类水果、生皮），只有当政府间小组在实地开会时，私营部门才参加国家代表团，这种状况在发展中国家特别普遍。

94. 与私营部门的互动关系各小组之间有所不同，包括积极参与专题工作组（茶叶）；直接参与制定指示性价格（黄麻和硬纤维）；为国家代表团提供咨询服务，以及以观察员身份代表行业协会成员。私营部门正式参与政府间谷物小组和政府间稻米小组工作的方式非常有限，反映出这两种商品所承载的沉重公共利益。

95. 除在政府间小组正式会议期间的互动外，与私营部门的交往还可以通过举办小组会议的会外活动（表 3）。由于对所选具体议题的兴趣，这些会外活动吸引了大量私营部门参与。特别值得一提的是“世界香蕉论坛”，与会者来自该行业各部分的代表，包括生产者、工人、销售公司、贸易商等，激发了各利益相关方持续开展活动，超出了该论坛自身范围；此外还有“缓解温室气体排放研讨会”以及“商品交易所大会”。

96. 只能采取逐步方式来提高私营部门的参与，而且还取决于政府间小组今后的活动能激发出多大程度的兴趣。鼓励私营部门参与的具体方式应由各小组自行

决定，可包括：i) 提请成员国注意暂定议程中可能感兴趣的具体议题；ii) 组织私营部门在政府间小组会议上针对具体议题做出报告；iii) 加强组办私营部门感兴趣的会外活动。应鼓励各小组继续组办此类会外活动，同时确保留有足够资源以充分开展日常业务。

97. 关于召开联席会议，经验证明，把相关商品合并召开会议的现行做法是可取的，这样可以更全面地了解跨商品问题。但是，两个政府间小组召开联席会议，可以充分研究个别和共同问题，而涉及更多个政府间小组的会议则面临着困难，除非是针对非常具体的跨商品问题。四个政府间小组曾联合召开过会议（2001年），成员国认为该次会议经验非常负面，甚至没有能够充分研究最具体的跨商品问题。

98. 召开联席会议从费用到实质性工作而言都有好处，应考虑到具体商品的特殊要求。例如，有迹象表明，有必要召开论坛，审议对稻米市场造成影响的问题。因此，召开会议的灵活性也应包括针对具体商品召开会议的可能性，或可与谷物和稻米小组会议接连召开，只是对会期稍作延长，例如由两天变为三天。

99. 政府间小组与商品委之间的互动，需要从工作安排的角度予以强化。一般情况下，政府间小组都把商品委的工作计划纳入到小组的活动中。但是，在寻求与具体商品相关的优先重点的同时，有一个做法可能有益，即：主席在每次会议初始，提醒与会人员其上级单位的主要工作；这种做法在具体审议商品委第六十八届会议确定的优先重点时更为可行。

100. 同时应做出规定，商品委应该就各政府间小组提出的具体问题采取行动。作为2005年商品委工作安排调整的结果，各政府间小组的报告提交商品委作参考，商品委可视情况提出意见。因此，政府间肉类和乳制品小组2009年就“缓解畜牧生产中的温室气体排放”提出的一份重要政策声明，没有得到商品委的审议，也没有得到任何其他主管机构的注意。各小组似有必要制定程序，就需要采取行动或寻求意见的具体议题提请商品委的注意。

各政府间小组的实质职能

101. 除了要提高成员国的参与，《近期行动计划》侧重要加强粮农组织法定机构的实质性职能，这会对政府间小组带来影响。商品委特别呼吁要加强与联合国贸发会议、世贸组织和商品共同基金的互动。此外，《2010—2019年战略框架》指出国际贸易不断带来的挑战，例如市场准入壁垒以及扭曲贸易的国内支持，影响到发达国家和发展中国家的机遇和贸易条件。就贸易层面的未来方向而言，具体提出了与贸易相关的能力建设需求，以协助各国制定适当的政策和战略，并利用可能出现的新的贸易机会。

102. 各政府间小组工作安排的变化，特别是在小组活动的规划和实施阶段加强与成员国之间的互动，可能会对实质性工作领域带来重大影响。除了成员国确定的优先重点领域外（应寻求其参与），可在成员国支持下承担两项以行动为导向的职能，但前提条件是能够筹得额外资源（粮农组织内部和外部资源）。

103. 第一项职能涉及加强利用各政府间小组的权威性专业知识，为负责监管和磋商谈判的其他论坛的国际行动设定技术参数。此类活动将直接支持商品委的工作，加强与联合国贸发会议，特别是世贸组织之间的互动。

104. 第二项职能涉及与具体商品相关的贸易和发展问题能力建设，协助发展中国家制定适当的政策和战略并利用新的贸易机会；同时还包括其他优先领域，如监测价格波动并分析适当的应对机制。现行的贸易政策能力建设主要以问题为导向，与之相反，拟议的行动将在各小组主持下开展，把商品专业知识和关注融入国际层面的政策讨论。