



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

## 第七十届会议

2014 年 10 月 7-9 日，罗马

### “治理与国际商品市场”第三次部长级会议 (2014 年 10 月 6 日，罗马) 概念文件

1. 今年部长级会议主题是“治理与国际商品市场”。治理问题涉及公共和私营主体用以表达自身利益的所有正式和非正式规则、机构、组织与进程；框架和优先重点问题；形成、实施、监测和执行各项决定。本主题为各位部长的发言提供了较为宽泛的范围，相关重要问题包括价格波动、透明度和稳定性、商品和发展、可持续性，以及治理全球农产品市场的国际体制架构。
2. 五年内连续出现三次价格飙升，令人担忧国际粮食市场面对价格“过度”波动已变得更为脆弱。现有粮食市场治理安排无力应对新的粮价上涨驱动因素及其与能源和金融资产的价格联动关系。一些粮食进口国家不再信任世界市场是可靠的供应来源，转而采取政策提升本国粮食自给率。
3. 国际间也承认缺乏可靠和最新的信息，尤其是库存信息，同时还缺乏清晰和全面的指标来反映市场情况。这导致透明度不足，无法通过有效机制对国际市场情况恶化做出预警，从而对囤积居奇、恐慌性购买以及不合理和未经协调的政策起到了推波助澜的效果，令情况变得更糟。2011 年建立的“农产品市场信息系统”构成了国际治理的一项新要素，旨在改善信息、提高透明度并推动政策协调。

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。



m1424c

4. 粮价高企引发了全球关注，但也促使就一系列问题展开更广泛讨论，包括市场行为和治理、透明度和稳定性、衍生品市场监管、主动稳定市场的可能性以及改革国际贸易规则等。价格波动是影响所有农产品的一项主要问题。然而，对粮价波动的关注影响了对国际农产品市场其他长期性问题的重视程度，不仅涉及基本粮食，也涉及咖啡等热带产品，以及棉花等农产原料。这些农产品主要由低收入国家的小农进行生产，对于收入、就业、出口创收和发展至关重要。

5. 根据对前三大主要商品依赖度的衡量结果，近三分之二发展中国家超过 50% 的出口创收额来自初级产品出口。通过生产多样化，各国降低了对农产品出口的依赖度。但在 2000 年之后，该依赖度又再度回升，尤其是在非洲和拉丁美洲，所谓的出口产品“再商品化”更青睐未加工商品而非具有附加值的商品形式。依然有十个国家的出口创收总额中超过 5% 的份额来自于咖啡这一种产品。布隆迪的咖啡出口创收占总出口创收的三分之二，埃塞俄比亚为三分之一。其他国家对茶叶、香蕉、黄麻、可可和棉花出口的依赖度较高。

6. 估计超过 10 亿人通过生产和出口农产品实现就业并获得收入。在 50 多个咖啡生产国中，有近 2000 万人从事咖啡生产工作。小农生产了 80% 的咖啡和 90% 的可可。然而，农产品加工、流通、贸易，以及上游的种子和肥料供应则趋于高度集中，由少数主导全球价值链的跨国公司控制。通常，低收入国家的生产者仅能获得其产品所创造收入的一小部分。小农通常在国际治理中被普遍边缘化。全球讨论与决策进程忽视了他们的声音和利益。随着结构调整计划削弱了国家商品销售委员会的作用，这一情况可以说进一步恶化了。商品销售委员会尽管存在多种缺点，但至少为表达生产者利益诉求提供了渠道。

7. 对于商品依赖国家而言，世界市场的发展对贫困、经济增长和发展、小农收入和粮食安全，以及广大农村部门造成了显著且深刻的影响。许多商品依赖国家也是粮食净进口国，因此在国际商品市场上既是买家也是卖家。民间社会团体强调需要加强国际商品市场治理的包容性，且需要通过治理增强商品、可持续性、增长与发展之间的关系。

8. 许多专门治理国际商品经济的体制架构，如国际商品协定和组织，以及商品共同基金等都设立于二十世纪七十年代或更早的时期。如今，诸如国际咖啡组织和国际糖业组织这样的国际商品组织寻求通过开展对话、项目、研究，来推动其特定商品部门的发展，并通过提供市场信息和统计数据来提高市场透明度。商品共同基金最初旨在为国际商品协定供资，但是在基金成立后不久协定即告破裂。如今，共同商品基金为旨在改善商品市场、加强发展中国家和小农参与贸易活动能力的商品发展项目供资。

9. 除这些专门机构外，粮农组织、贸发会议以及世界银行等机构也在收集和发布相关市场信息，并对商品市场问题展开分析，以提高透明度和认识，并提供政策支持。在实践中，粮农组织实际上发挥了两类组织的作用。除了提供一般性服务外，粮农组织也以商品问题委员会和政府间商品小组的形式设立了专门的商品机制，发挥众多与国际商品组织相同的作用。世贸组织设立的相关贸易规则考虑到了香蕉和热带产品的市场准入问题，并突出强调了非洲棉花生产者的具体问题。

10. 最近，二十国集团、八国集团以及多个民间社会组织都开始关注商品市场治理问题。二十国集团集中关注价格波动和市场透明度问题。

11. 自上述体制架构的主要部分设立以来，市场结构、政策和技术发生了巨大变化：城市化和收入增加改变了消费习惯；技术创新，包括开发生物燃料和多种农产原料的竞争性合成替代品；国际商品市场集中度提高；结构调整计划改变了商品出口国的体制，私营部门在商品贸易中的作用得到拓展；全球商品价值链的发展；农业贸易条件的变化；商品价格波动性质和程度改变。因此，政策领域的讨论也随之调整。旨在提高商品市场效率的政治经济手段已发生转变，从干预主义的价格支持和市场稳定（典型做法是采用带有“经济条款”的国际商品协定），转而进一步强调市场透明度和价格风险管理。然而，最近对采用缓冲库存以控制价格波动的关注度出现回升。农产品贸易政策进行了渐进式改革，尤其是历经了《乌拉圭回合农业协议》及在世贸组织规则之上建立国际贸易体系的尝试。气候变化促使人们认识到需要实现可持续性，将导致商品生产和贸易的地域分布发生改变。所有这些变化不仅对国际商品市场的运转，也对商品小农生产者的粮食安全、物权和生产性资源获取，及其地位带来了深远影响。

12. 尽管商品市场已发生了上述深刻变化，多数现有商品体制架构的成立初衷如今依然有意义：避免价格过渡波动；改善发展中国家的实际收入状况；改善初级产品市场准入和供应可靠性；实现生产多样化，在发展中国家扩大农产品加工规模；鼓励研发，提高生产率和竞争力；改善市场结构和销售、流通及运输体系。多数内容最近都在 2005 年非盟《有关非洲商品的阿鲁沙宣言和行动纲领》，或是 2007 年商品共同基金、贸发会议、联合国开发计划署与加勒比和太平洋国家《全球初级商品倡议》等国际论坛中得以重申。上述两份文书均提出需要改革全球治理，但是改革似乎已丧失动力。

13. 一些个别机构开展工作，对自身进行改造升级。最近，粮农组织对商品问题委员会开展了重点审查，同时正在完成对粮农组织各个政府间商品小组的审查，以确保这些机构保持与当前商品问题的相关性。一个由特定商品市场的所有

利益相关方（包括私营部门、非政府组织、政府、生产者、贸易商和消费者等）参与、形成一个包容性多方利益相关者论坛的构想，也已由粮农组织试点成功。商品共同基金在 2009 年启动了广泛改革，审查自身活动，以改革基金的宗旨、运作和结构。“农产品市场信息系统”是针对市场形势变化的唯一新应对手段，作为可能是仅有的政府间商品市场举措，旨在通过提高透明度和政策协调来应对当前的形势变化，可为今后发展提供范例。此类举措受到明确欢迎，但是仅代表个别组织的观点或是仅针对单一的目标，而并非是广泛和包容性讨论的成果，不针对国际商品经济的未来，也不涉及根据新的现实和全球优先重点变化进行恰当的治理改革。国际商品市场发生的重要改变，以及对治理安排可能需要重新审议的认同，意味着进行上述讨论恰逢其时。

14. 治理国际商品市场是一项涵盖多个维度的广泛议题。各位部长不妨就各自国家在商品生产和贸易领域面临的具体问题阐述各自国家的观点。

15. 各位部长不妨考虑下列内容宽泛的三个问题：

- 关于商品的全球政策和发展议程应包括哪些优先重点，与 2015 年后发展议程所明确的更广泛的国际发展目标有何联系？
- 在政治和经济上可行的前提下，国际治理安排可实现哪些预期成果？
- 现有治理安排能在多大程度上有效满足所需，现有体制和安排应如何增强以面对各项新挑战？