



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

C

商品问题委员会

第七十一届会议

2016年10月4-6日，罗马

剩余产品处理磋商小组委员会审查

内容提要

2014年商品委第七十届会议授权“商品委主席团成立开放性工作组就剩余产品处理磋商小组委员会问题开展所需工作，包括审议取消该小组委员会的方案并将建议提交2016年商品委第七十一届会议审议”。本文件介绍工作组的工作以及对剩余产品处理磋商小组委员会开展审查所形成的建议。

建议商品委采取的行动

请商品委审议以下要点并做出决定：

- 剩余产品处理磋商小组委员会会议
- 关于剩余产品处理磋商小组委员会会议的决定
- 剩余产品处理磋商小组委员会秘书处所在地
- 粮食援助交易通报
- 粮食援助数据的汇总和传播

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

商品问题委员会（商品委）秘书

Boubaker Ben-Belhassen

电子邮件：boubaker.benbelhassen@fao.org

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维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。



mr107

I. 引言

1. 商品问题委员会（商品委）于2005年第六十五届会议上讨论了粮农组织剩余产品处理磋商小组委员会作用问题，当时多哈回合谈判进行得如火如荼，并预期制定粮食援助新规则。会议对剩余产品处理磋商小组委员会持续相关性和履行职责能力表示关切。由于主要捐助者未能及时通报交易情况，小组委员会粮食援助交易监督工作日益受到影响。
2. 因此，有必要对剩余产品处理磋商小组委员会及导致其所处困境的原因展开全面审查¹。2010年商品委第六十八届会议（剩余产品处理磋商小组委员会向商品委提交了最后一份报告）再次对小组委员会报告现状及其会议长度和频率表示关切。当时，剩余产品处理磋商小组委员会报告建议“降低会议频率，或者如有需要提出的问题，可在特别会议上讨论”²。
3. 2012年商品委第六十九届会议审议了秘书处建议，建议指出“应放弃剩余产品处理磋商小组委员会例会周期，根据需要召开特别会议，或对剩余产品处理磋商小组委员会开展正式审查，以确定其是否应该继续”³。商品委赞同“应对剩余产品处理磋商小组委员会进行正式审查，以确定其在世贸组织承诺背景下可发挥的作用”⁴。
4. 2014年商品委第七十届会议考虑到秘书处委托开展的一项独立研究得出的结论⁵，授权“商品委主席团成立开放性工作组就剩余产品处理磋商小组委员会问题开展所需工作，包括审议取消该小组委员会的方案并将建议提交2016年商品委第七十一届会议审议”⁶。
5. 本文件将商品委剩余产品处理磋商小组委员会工作组的建议提交商品委审议。

II. 粮食援助流量和治理趋势概览

6. 过去20年，粮食援助作为资源转移手段的重要性逐渐下降，从1993年的接近1700万吨下降至近年来的不足500万吨。从绝对数量看，在粮食援助中所占比例最大的仍然是实物援助（直接转让），可喜的是，现金资源所占比例显然有所增加。对多数捐助者而言，提供现金在当地采购粮食至少占其所提供粮食援助的50%，有些甚至占100%。
7. 粮食援助使用模式也发生了重大变化。近年来，几乎四分之三的粮食援助用于紧急行动。紧急行动粮食援助以及针对受援国弱势群体的粮食援助（项目类粮食援助）占所提供粮食援助总量的大部分。只有小部分粮食援助（约为近年来粮食援助总量的3%）属于实物“计划类”粮食援助，即一国政府向另一国政府提供的在受援国国内市场上销售的捐助。

¹ 2005年4月11-13日商品委第六十五届会议报告第31段。

² 2010年6月14-16日商品委第六十八届会议文件CCP 10/Inf.7第10段。

³ 2012年5月28-30日商品委第六十九届会议文件CCP 12/INF/11第8段。

⁴ 2012年5月28-30日商品委第六十九届会议报告C 2013/23第27(f)段。

⁵ 在世贸组织承诺背景下剩余产品处理磋商小组委员会的作用及前进道路，CCP 14/10 Rev.1，2014年8月。

⁶ 2014年10月7-9日商品委第七十届会议报告C 2015/22第29段。

8. 这些趋势显示，捐助者的粮食援助做法和粮食援助使用模式现状与剩余产品处理磋商小组委员会两项主要关切，即挤占市场和抑制国内生产，渐行渐远。实物粮食援助减少，三角交易和当地采购增加，粮食援助总量大幅减少。这些说明商业挤占的关切减少。同时，在紧急情况下使用粮食援助以满足购买力有限的个人的需要，意味着此类援助会带来额外消费（即本身未体现在市场中的消费）。

9. 除此以外，世界贸易组织（世贸组织）和粮食援助公约在粮食援助治理方面取得了巨大进展。世贸组织⁷在多哈回合农业谈判期间强化了粮食援助纪律。2015年12月15—18日在内罗毕召开的世贸组织第十届部长级会议就粮食援助最终文本达成一致意见⁸。

10. 根据新的粮食援助公约，粮食援助不再是支持脆弱国家保障粮食安全的单一手段，而是范围更广的一系列手段之一，其中商品援助只是粮食援助的一项内容，且显然不是最重要的内容。同样，在双边粮食援助计划中，需充分计算此类粮食援助的费用并实施更严格的监督和评价机制，以确保此类粮食援助是高效和有效的价值转移形式，与其他可能的粮食援助类型相比，能够为目标人口带来与此类计划费用相称的惠益。

III. 剩余产品处理磋商小组委员会的近期活动

11. 剩余产品处理磋商小组委员会起源可追溯到20世纪50年代早期，当时北美剩余农产品堆积，使人们产生将这些剩余产品“加以处理”来帮助缺粮国的想法。为此，制定了《粮农组织剩余产品处理原则》（以下简称《原则》）：“粮农组织理事会1954年通过的国际行为守则，鼓励建设性地使用剩余农产品，同时保护商业出口者和当地生产者利益。”剩余产品处理磋商小组委员会成立于1955年，是粮农组织商品问题委员会附属机构，负责监督《原则》遵守情况。

12. 事实上，剩余产品处理磋商小组委员会主要重点是货币化的实物“计划类”粮食援助，这属于世贸组织出口竞争纪律的管辖范围，也需接受剩余产品处理磋商小组委员会对《原则》遵守情况实施的监督。⁹

13. 遵守《原则》是指进行每笔粮食援助交易都应和剩余产品处理磋商小组委员会秘书处事先协商和正式向其通报。通报应以“每笔交易”为基础，通常“实时”进行，且包括所涉商品、捐助者提供方式以及在受援国交付和使用方式相关信息。正常情况下，通报及剩余产品处理磋商小组委员会审查应在商品装运前进行。

⁷ 《农业减让方式修订草案》，TN/AG/W/4/Rev.4，世贸组织，2008年12月6日。

⁸ 出口竞争—2015年12月19日关于出口竞争的部长决定—WT/MIN(15)/45和WT/L/980
https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairobipackage_e.htm。

⁹ 在此方面，乌拉圭回合《农业协定》出口竞争支柱下第10.4(b)条与《原则》建立了直接联系。

14. 2000年以来，小组委员会组织的活动有限。2010年小组委员会召开最后一次会议至今，没有组织任何活动¹⁰。如上文所述，这似乎反映出粮食援助总量大幅缩减，且重点不再是货币化的实物“计划类”粮食援助；一方面是由于必须对迫切的紧急需要加以应对，另外也是由于捐助国通报的粮食援助水平较低。

IV. 关于剩余产品处理磋商小组委员会未来的磋商进程

15. 剩余产品处理磋商小组委员会工作组（工作组）在商品委主席团主席巴西大使 Maria Laura da Rocha 的领导下开展工作。商品委主席团其他成员是工作组核心成员：加蓬（非洲）、马来西亚（亚洲）、爱沙尼亚（欧洲）、约旦（近东）、美国（北美洲）和澳大利亚（西南太平洋）。阿根廷、孟加拉国、加拿大、智利、欧盟、意大利、新西兰、菲律宾、苏丹、坦桑尼亚和赞比亚代表参加了一次或多次工作组会议。世贸组织和世界粮食计划署也酌情参与了一次或多次会议，向工作组通报其各自开展的活动。

16. 从2015年3月到2016年5月，工作组共召开了六次会议。在第一次会议上，工作组讨论了职权范围、工作时间表和工作安排。在第二次会议上，工作组批准了职权范围，审议了剩余产品处理磋商小组委员会的作用和相关性以及今后可能采取的方案。在第三次会议上，工作组听取了来自粮农组织/全球粮食和农业信息及预警系统、世界粮食计划署/国际粮食援助信息系统以及世贸组织专家所做的三个报告。在第四次会议上，工作组讨论了秘书处编写的背景文件，阐述了剩余产品处理磋商小组委员会未来的三个可能情景，并商定了以下四大原则：

- 今后可能需要类似剩余产品处理磋商小组委员会的机制；
- 秘书处应设在罗马；
- 不应产生额外费用；
- 该机构的授权不应发生变化（如不应赋予其政策问题相关授权）。

17. 在第五次会议上，工作组讨论了秘书处在上述达成普遍共识的四大原则基础上认真编制的提案。在2016年5月27日的第六次会议也是最后一次会议上，工作组同意提交以下建议供商品委第七十一届会议审议。

V. 针对剩余产品处理磋商小组委员会未来的建议

18. 鉴于上述情况，工作组在商品委主席巴西大使 Maria Laura da Rocha 阁下的全面领导下并在商品委秘书处的帮助下，同意就剩余产品处理磋商小组委员会的未来提出以下建议，供商品委审议。

¹⁰ 剩余产品处理磋商小组委员会最后一份报告已提交2010年商品委第六十八届会议 <http://www.fao.org/docrep/meeting/018/K7806E.pdf>。

a) 剩余产品处理磋商小组委员会会议

建议剩余产品处理磋商小组委员会继续以休眠式信息收集模式存在且仅在“需要时”召开会议。还需要继续对粮食援助交易进行密切监督，因为未来不可能完全排除某些国家出现供过于求的可能性，而且粮食援助可能成为处理此类剩余产品的途径。

还建议剩余产品处理磋商小组委员会会议在罗马（而不是华盛顿）召开。

b) 关于剩余产品处理磋商小组委员会会议的决定

剩余产品处理磋商小组委员会是商品委附属机构。任何成员或成员小组均可在提出明确理由且说明召集会议紧迫性的前提下要求剩余产品处理磋商小组委员会召开会议。根据商品委《议事规则》第 I 条 4 款，商品委主席团应负责评估所提要求是否具有初步合理性，并向总干事提出建议，总干事将最终决定是否召开会议。如总干事赞成，则应尽快召开会议。

c) 剩余产品处理磋商小组委员会秘书处所在地

建议将剩余产品处理磋商小组委员会设在粮农组织贸易及市场司全球粮食和农业信息及预警系统处内，这也是商品委和各政府间商品小组秘书处的所在地。将剩余产品处理磋商小组委员会秘书处转移至罗马将有助于技术专家为小组委员会各项职能提供支持，且预见不会产生额外费用。这样还能够整合和获取粮农组织提供的全部信息和分析工具。

全球粮食和农业信息及预警系统于 20 世纪 70 年代早期在世界粮食危机爆发之后建立。该系统是世界上几乎每个国家粮食生产和粮食安全状况的主要信息来源。该系统为政策制定者和国际社会提供最新和最可靠的信息。全球粮食和农业信息及预警系统持续密切关注世界粮食供需形势，定期发布世界粮食安全形势报告，并对各个国家即将发生的粮食危机发出预警。针对出现严峻粮食紧急状况的国家，全球粮食和农业信息及预警系统专家与世界粮食计划署共同执行“作物和粮食安全评估团”任务。这些评估团的主要目的是提供及时、准确的粮食安全形势信息，推动酌情采取知情行动。

d) 粮食援助交易通报

建议捐助者一旦做出提供粮食援助的决定，则应立即通报其意向。捐助者应向世界粮食计划署国际粮食援助信息系统¹¹通报粮食援助情况，包括所提供商品、捐助方式（实物和/或现金）以及预期用途（紧急情况、项目、计划）的充分详情。应对捐助者目前向国际粮食援助信息系统通报的做法开展审查，审查内容包括报告形式/模板和频率。捐助者及时和全面地提供其粮食援助活动相关信息，不应对其产生新的法律或其他义务。捐助者还应向世界粮食计划署国际粮食援助信息系统提供关于实物粮

¹¹ 自本报告书写之日起，开始对国际粮食援助信息系统职能进行审查。世界粮食计划署将确保粮农组织和商品委秘书处持续了解可能对设想的国际粮食援助信息系统的作用和承诺造成影响的新情况。

食援助货币化的事后数据，包括货币化粮食援助的总价值以及通过货币化筹得资金的用途。建议的这项安排以世界粮食计划署的国际粮食援助信息系统继续运作为条件。

e) 粮食援助数据的汇总和传播

粮农组织/全球粮食和农业信息及预警系统的《收成前景和粮食形势》报告（除国际粮食援助信息系统公共网站外）应成为剩余产品处理磋商小组委员会的信息传播部门。《收成前景和粮食形势》报告应为捐助者提供汇总、系统化和及时的粮食援助交易信息。《收成前景和粮食形势》报告中提供的总体信息包括关于受援国国内市场当前粮食供需平衡状况的及时数据以及关于区域和世界粮食市场的其他相关统计数据。这些信息还可给商品委中对已经提供或即将提供的粮食援助可能产生的市场挤占和抑制效果心存疑问或关切的成员提供很好的信息依据。建议为汇总和传播粮食援助数据作出的这项安排，以世界粮食计划署的国际粮食援助信息系统继续运作和向粮农组织全球信息及预警系统及时提供所需数据和信息为条件。

VI. 建议商品委采取的行动

19. 请商品委考虑关于剩余产品处理磋商小组委员会未来的以下建议。

a) 剩余产品处理磋商小组委员会会议：

剩余产品处理磋商小组委员会会议应在“需要时”在罗马举行。

b) 关于剩余产品处理磋商小组委员会会议的决定：

根据商品委《议事规则》第 I 条 4 款，商品委主席团应负责评估所提出的召开剩余产品处理磋商小组委员会会议的请求是否具有初步合理性，并向总干事提出建议。总干事将做出最终决定。如总干事赞成，则应尽快召开会议。

c) 剩余产品处理磋商小组委员会秘书处所在地：

剩余产品处理磋商小组委员会秘书处应设在罗马的粮农组织贸易及市场司全球信息及预警系统处内，这也是商品委秘书处和各政府间商品小组秘书处的所在地。

d) 粮食援助交易通报：

捐助者一旦做出提供粮食援助的决定，则应立即向世界粮食计划署国际粮食援助信息系统通报其意向，同时提供关于所提供商品、捐助方式（实物和/或现金）以及粮食援助预期用途（紧急情况、项目、计划等）的详细信息。捐助者还应提供关于实物粮食援助货币化的事后数据，包括货币化粮食援助的总价值以及通过货币化筹得资金的用途。

e) 粮食援助数据的汇总和传播：

除世界粮食计划署国际粮食援助信息系统网站外，粮农组织全球信息及预警系统的《收成前景和粮食形势》报告也应成为剩余产品处理磋商小组委员会的信息传播渠道。