



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
الأمم المتحدة
للإغذية والزراعة

商品问题委员会

第七十五届会议

2022 年 7 月 13-15 日，罗马

2022 年农产品市场状况

内容提要

2022 年版《农产品市场状况》讨论了基于多边和区域方法的贸易政策应对当今可持续发展挑战的方法。粮食和农业领域贸易政策应旨在保障全球粮食安全，促进解决经济和环境目标之间的权衡问题，并加强全球农业粮食体系对冲突、疫情和极端天气事件等冲击的韧性。报告研究了贸易地理问题，分析了各国和各区域粮食和农业贸易及其模式、驱动因素和贸易政策环境。比较优势、贸易政策和贸易成本决定了粮食和农业贸易模式。如果能够在全球市场上发挥比较优势，贸易对所有国家都有利。降低关税壁垒，减少贸易成本，能够促进贸易和经济增长。多边和区域贸易协定均能促进这一进程，同时应考虑到贸易收益分配不均衡。如果考虑到温室气体排放等全球环境影响，多边贸易方式有助于扩大减缓措施的范围。

建议商品委采取的行动

请商品委注意并讨论本文件内容和 2022 年版《农产品市场状况》的结论，并考虑以下要点，以便进一步采取行动：

- 注意到粮食和农业贸易的趋势和发展变化，承认其为促进世界粮食安全和加强对冲突疫情和极端天气事件等冲击的抵御能力发挥重要作用；
- 强调贸易政策需促进建立运作良好、透明和开放的全球市场，特别是在不确定和危机时期，并强调必须提高农业生产水平，降低贸易成本，促使贸易成为增长途径；

- 认识到粮食和农业贸易为权衡经济和环境目标发挥的作用，并强调在应对全球范围内的环境外部性影响时，需采取相互加强的多边和区域方法。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

市场及贸易司
商品问题委员会秘书处
电子邮件：FAO-CCP@fao.org
电话：(+39) 06 570 52723

I. 引言

1. 1995 年世界贸易组织（世贸组织）成立，农业明确纳入国际贸易规则体系，加之订立了大量区域贸易协定，粮食和农业贸易量翻番。全球范围内进口关税降低，更多新兴经济体和发展中国家融入全球市场，促进了经济增长。
2. 同时，粮食和农业市场日益全球化，引发人们关注贸易对环境和社会的潜在影响。国际粮食和农业贸易也被视为会耗尽自然资源，助长毁林和生物多样性丧失，加快生活方式和膳食改变，并扩大不平等问题。
3. 如今，贸易政策环境的特点是世贸组织下的多边贸易谈判陷入僵局，各国注意力转向大量的区域贸易协定，这些协定层次更深，旨在降低关税，改善市场准入，同时也促进国内政策和监管方面的合作，协调非关税措施。大范围的区域贸易协定有助于进一步深化签署国之间的经济一体化。
4. 2022 年版《农产品市场状况》题为“粮食和农业贸易地理：促进可持续发展的政策方法”，探讨了基于多边和区域举措的贸易政策如何应对当今可持续发展挑战。粮食和农业领域贸易政策应有利于粮食安全和营养，有助于解决经济和环境目标之间的权衡问题，并加强全球农业粮食体系抵御冲突、疫情和极端天气事件等冲击的韧性。

II. 粮食和农业贸易地理

5. 本报告提供评估粮食和农业贸易地理的系统框架，分析各国和各区域粮食和农业贸易及其模式、驱动因素和贸易政策环境，从而研究可持续增长的不同政策方案。

6. 研究贸易地理为分析可持续增长提供了若干有价值的见解。首先，绘制粮食和农业贸易信息图，能够更好地了解全球化和区域一体化等趋势的发展变化及其与经济增长的关系。这些趋势还能增强全球粮食和农业市场抵御冲击的韧性，如俄罗斯联邦和乌克兰之间的冲突及其对粮食安全的影响。

7. 其次，贸易地理凸显出各国之间存在巨大差距。全球财富增长，但低收入国家的财富份额却变化甚微。农业生产水平同样存在巨大差距。农业技术和生产水平存在相对差异，有助于确定粮食和农业的比较优势，并形成贸易模式。同时，贸易成本高昂（也受到地理环境影响），部分导致低收入国家被排除在市场之外，限制了增长和发展机会。

8. 第三，从地理角度审视贸易，不难看出自然资源分布不均衡。土地和水是关键生产因素，还有助于形成比较优势。尽管贸易有助于资源匮乏的地区（如水资源紧缺国）确保粮食安全，但也会对环境造成影响。由于粮食消费地远离生产地，贸易在全世界范围内产生了环境外部性影响。出口型生产增加自然资源消耗压力，影响森林和生物多样性。

9. 分析粮食和农业贸易地理表明，在不同可持续发展目标之间进行权衡，有助于讨论复杂的政策环境。世贸组织多哈回合谈判倡导的多边主义已停滞不前；更深层次的区域贸易集团正在兴起。这两种方法均旨在促进贸易一体化和经济增长，同时消除贸易对环境造成的影响。《2022 年农产品市场状况》讨论了贸易政策如何利用这些方法，在应对当今全球挑战方面取得成效。

III. 全球化和区域化

10. 新千年来，粮食和农业贸易在迅速扩大，更多国家提高了全球粮食和农业贸易参与度，贸易格局和地理也发生变化。新兴经济体已成为重要参与者，低收入国家也更好融入全球市场。这一全球化进程由多边和区域层面的贸易自由化推动，自 2008 年金融危机以来，已经失去动力，但推动全球市场结构发生了重要变化。

11. 1995 年至 2019 年，全球粮食和农业贸易网络结构集中度下降，变得更为分散。1995 年，少数大型参与者主导全球市场。随时间推移，加之贸易规模扩大和新参与者出现，贸易中心数量增加，单个中心的主导地位削弱。这些结构性变化创造了相对公平的竞争环境，这一全球粮食市场特征有利于经济增长。例如，与 20 年前相比，如今中低收入国家更有可能与高收入经济体进行贸易。这点十分重要，因为贸易促进技术和知识传播，推动生产水平和增长。

12. 然而，在全球市场内，各区域仍发挥重要作用。粮食和农业贸易区域化，即各国在区域内贸易多于与区域外国家的贸易，2019年这一趋势比1995年更为明显。各国形成不同的贸易集群，这些集群可能是区域性的，也可能有所扩大，与跨区域国家之间的贸易往往更多。此类集群往往由于地理上邻近以及贸易协定形成的经济一体化所造就，贸易大国与小国相互联系，提高了市场一体化。这些集群中许多相对稳定，例如北美和拉丁美洲以及加勒比区域国家集群，但其他集群往往不那么稳定，各国的贸易伙伴似乎更多来自其他区域。

13. 随着各国贸易伙伴数量增加，全球粮食和农业市场更为密集。相较于21世纪初，这加强了缓冲能力和冲击抵御能力。然而，少数国家仍占贸易价值的绝大部分份额，只有部分国家从多个不同出口国采购多种粮食和农产品，大多数国家的进口集中于少数贸易伙伴的少数产品，因而容易受到出口国市场冲击的影响。例如，俄罗斯联邦和乌克兰是一些国家的主要供应来源，其中许多国家属于低收入缺粮国，对粮食进口的依存度高。对于依赖从少数贸易伙伴进口特定产品的国家，为提高韧性，应致力于实现进口产品多样化，增加贸易伙伴数量。

IV. 粮食和农业贸易基本动力

14. 许多因素影响粮食和农业贸易，但最具影响力的因素是比较优势，即以低于贸易伙伴的机会成本生产特定商品的能力。比较优势原则意味着贸易能够促进所有国家发展，但贸易政策和贸易成本等，则影响全球粮食和农业贸易模式。

15. 农业生产水平差距巨大。平均而言，最富裕的10%的国家与收入分配最低的10%的国家相比，前者人均农业附加值是后者的70倍左右。许多中低和低收入国家在技术应用和现代投入品获取方面面临巨大限制。此外，在低收入国家，市场失灵会阻碍技术应用。许多其他因素，包括农场平均规模小，保险、信贷和教育获取机会有限等（特别是对妇女而言），制约着低收入国家的农业生产水平。

16. 生产水平相对差异，自然资源分配不均衡导致各国粮食价差，并决定了比较优势在全球市场产生的影响。一般而言，各国相对生产水平异质性越高，比较优势的影响就越大，贸易量也越大。

17. 然而，情况并非总是如此。贸易政策会影响比较优势与贸易之间的关系。例如，2015年在内罗毕举行的世贸组织部长级会议取消了农产品出口补贴，有可能扭转比较优势与贸易之间的关系，导致本应进口的商品转为出口。贸易成本还弱化了比较优势的影响。由于距离增加了运输成本，加之其他保险、进出口程序以及边境清关延误造成的相关费用，导致贸易成本较高。一般而言，一种食品面临八种不同的非关税措施和标准，遵守这些措施和标准会大幅增加贸易成本。在低收入国家，贸易成本可能达到400%的从价等值。此类高成本制约了贸易一体化发展。

18. 例如，在撒哈拉以南非洲地区，比较优势影响薄弱，贸易成本高，导致区域内贸易强度低。该区域内国家之间的贸易低于与区域外国家之间的贸易。贸易成本高也可能降低一国贸易量。特别是，对于农业生产水平相对较低的低收入国家而言，贸易成本较高，贸易量较低，可能导致农业部门相对于其他经济部门规模扩大，这是满足人口粮食生存需求所必需的，但可能会阻碍经济结构转型。政策不仅要以提高农业生产水平为目标，还要降低贸易成本，从而获得贸易收益。例如，通过建立非洲大陆自由贸易区等措施，提高非洲一体化程度，对该区域经济增长和发展非常重要。

19. 贸易成本降低，有利于一国贸易更加开放，发挥比较优势，从而获得贸易收益。然而，农业生产水平低下的国家也可能遭受损失，特别是无法提高效率，也无力在更开放市场上竞争的小农。为此，需制定补充政策，改善技术和现代投入物获取机会，并通过劳动力市场促进劳动力向其他部门重新分配。

V. 粮食和农业贸易的环境影响

20. 土地和水等自然资源条件有助于形成粮食和农业的比较优势。对于自然资源匮乏、气候条件不利于农业生产的国家而言，较国内生产水平而言，贸易能够提高粮食数量和多样性，确保粮食安全和营养。在全球范围内，贸易和比较优势加强了自然资源利用效率。

21. 贸易有助于将粮食和农产品生产分配给资源利用效率相对较高的国家。例如，一项研究估计，粮食和农业贸易实现每年人均节水 40-60 立方米。

22. 虽然全球粮食和农业市场开放有助于缓解对自然资源的压力，但出口型生产可能会产生负面的环境外部性影响，如淡水消耗不可持续、污染、生物多样性丧失、毁林和温室气体排放等。例如，2000 年至 2010 年期间牛肉、大豆和棕榈油生产（所有这些产品都具有持续性全球需求），造成的热带森林毁林占总量的 40%。

23. 这些负面的环境影响往往由于当地条件和监管环境不力所致。这意味着贸易政策本身并不能轻易解决环境外部性影响。世贸组织框架等多边贸易规则，加之国家监管，能够解决经济和环境目标之间的权衡问题。贸易协定的范围也在不断发展，增加了环境条款。从 1957 年到 2019 年，在订立的 318 项协定中，131 项至少包括一项环境相关条款，71 项协定纳入体现环境与农业相互作用的条款。这些协定都激励生产者采用可持续做法，获得和维持市场准入。

24. 总体而言，一些研究表明，对于解决由当地条件所致的贸易环境外部性影响，区域贸易协定中的环境条款具有积极作用。更深层次的贸易协定促进签署国在许多问题上政策趋同，包括环境问题。这些协定通常建立具体机制，用以讨论并监督环境相关承诺的实施情况。若环境条款具有法律约束力，并且签署国贸易体制完善，如具备争端解决程序和环境影响评估，贸易协定能够促进贸易伙伴之间采用可持续做法。

VI. 促进可持续增长的多边和区域贸易政策

25. 自新千年以来，全球化和区域化并行发展，各进程相互补充。如今由世贸组织打造的粮食和农业贸易政策环境，防止了不公平做法，减少了不确定性，促进了国家之间的协调。这一多边框架也得到多项区域贸易协定补充。多边和区域自由化都促进扩大全球贸易。

26. 尽管 2015 年内罗毕部长级会议后世贸组织成员就取消农业出口补贴达成一致，并制定了《贸易便利化协定》，该协定于 2017 年 2 月生效，但农业相关若干领域，如公共粮食库存处理和国内农业支持，导致多边改革受阻。与此同时，区域贸易协定生效数量从 1990 年不到 25 个迅速增加到 2022 年的 350 多个。这令人担忧全球市场上的歧视是否加剧，竞争集团是否会导致全球贸易分化。

27. 区域贸易协定促进签署国之间进行贸易，但也可能导致非签署国发生贸易转移。对于签署国而言，更深层次的贸易协定通过关税优惠改善市场准入，并通过国内法规趋同和标准协调降低了贸易成本。这能够促进区域价值链发展并刺激增长。

28. 尽管总体而言，区域贸易协定在全球范围内有益，但一些国家可能会遭受损失。低收入国家由于谈判和执行复杂贸易条款的能力有限，可能被排除在贸易一体化进程之外。多边贸易自由化可以在全球范围内产生更高收益，并有望成为促进市场准入和经济增长的最有效方式。

29. 尽管比较优势似乎更有利于多边合作，但很难以同样的方式解决经济和环境目标之间的权衡。贸易产生的环境外部性影响，如果是局部的，可以通过贸易政策解决，同时辅之以国家或区域层面的监管。

30. 但如果这种外部性影响是全球性的，例如气候变化，则单边甚至区域性行动都不会奏效。有必要订立多边协定，但由于各国对温室气体排放影响及其造成的社会成本持不同看法，达成共识可能颇为困难。但全球环境外部性影响只能通过多边方式有效解决，贸易规则有助于扩大政策范围，考虑到外部性影响的社会成本。