



# 商品问题委员会

## 第七十二届会议

2018年9月26—28日，罗马

## 2018年农产品市场状况 农产品贸易、气候变化和粮食安全

### 内容提要

气候变化对世界很多地区的不利影响可能日益加剧。低纬度地区和国家农业部门受到的冲击很有可能最甚，而对温带气候地区和国家来说，反而有望切实看到有利影响。各地和各国所受影响有好有坏，粮食生产和供应随之改变，因此国际贸易流向和贸易路线将受影响。

2018年版《农产品市场状况》旨在深入讨论政策制定者可以用于实施关于气候变化的《巴黎协定》的各种政策工具。这版报告审视各种形式的国内支持措施和贸易措施与气候变化适应和减缓之间的关系，研究今后如何采取这类措施以及世界贸易组织（世贸组织）规则如何影响政策选择。

### 建议商品委采取的行动

提请商品委注意和讨论本文件内容以及2018年版《农产品市场状况》的结论，审议下列进一步行动的要点：

- 审议并承认农产品贸易对气候变化适应和减缓的作用及其对保障世界粮食安全、提高全球农业生产率和有可能减少全球温室气体排放的贡献；
- 强调有必要为结合《巴黎协定》和世贸组织协定的政策对话提供便利，强化这些多边协议的互助作用；

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](http://www.fao.org)。



- 强调有必要进一步分析贸易和相关政策对实现粮食安全和营养目标的影响，以及对实现《巴黎协定》把全球平均气温升幅切实控制在 2°C 以内目标的影响。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

贸易及市场司高级经济学家

George Rapsomanikis

电子邮件：[george.rapsomanikis@fao.org](mailto:george.rapsomanikis@fao.org)

## I. 引言

1. 越来越多的证据表明，气候变化会给世界各地的农业生产带来好坏不一、极不相称的影响。气温升高和降水变化可能会对非洲、亚洲和拉丁美洲低纬度地区国家的农业部门产生不利影响，而其中很多国家早已饱受粮食不安全和营养不良之苦。同时，气候变化可能会给温带气候地区带来有利影响，天气变暖和生长季变长都对这类地区的农业有益。

2. 国际贸易可以实现粮食从多粮地区到缺粮地区的转移，有助于各国适应气候变化，促进粮食安全。贸易的作用在《2030年可持续发展议程》和《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）下的《巴黎协定》中得到突显。两份协约呼吁建立公平、透明的国际贸易体系，促进实现各项可持续发展目标，把全球平均气温升幅切实控制在2°C以内。

3. 2018年版《农产品市场状况》深入分析《巴黎协定》与世贸组织协定之间的交集，旨在进一步明确可以增强这类协约在应对气候变化和粮食安全方面互助作用的政策方案，并就此提供指导意见。必须广泛采取各种政策行动，强化贸易保障粮食安全与促进气候变化适应和缓解的作用。气候变化对全球各地的影响有好有坏，各国尤其是发展中国家的农产品贸易相应受到影响，这就突显出有必要采取均衡的政策方针，强化贸易的调节性作用，同时为最弱势群体提供支持。

## II. 农产品贸易动态

4. 近年来，新兴经济体在全球农产品市场的重要地位不断提高。过去二十年，新兴经济体的经济高速增长，人均收入快速增加，从而拉动了农产品需求，加上国内人口众多，最终促使农产品进口大幅增加。农产品出口领域也呈现出类似的格局，新兴经济体在全球农产品市场的地位日益提高，突显出了发展道路结构转型的步伐和农业生产率的提高。

5. 中低收入国家在全球农产品市场的参与度得到提升，其中一大特点是南南贸易快速增长。截至2015年，中低收入国家约一半的贸易都与其它“南方”国家进行。与此同时，不断转变的贸易动态揭示了新的挑战，尤其是对最不发达国家而言，农业生产率提速不及人口增速，使得昔日一些净出口国沦为净进口国，或加重了净进口形势。鉴于农业对这些国家的经济、就业和粮食安全意义重大，这个问题特别重要。

6. 进入 21 世纪以来，各国尽力履行根据 1995 年世贸组织《农业协定》所作承诺，市场准入条件随之得到了改善，同时平均适用关税税率有所下调，也为扩大农产品贸易提供了便利。双边和区域贸易协定以及国内政策调整也促进了市场准入条件的改善。从 2000 年起，主要发达国家扭曲贸易的国内支持力度也出现减小，同时出口补贴的使用也大大减少。通过落实 2015 年 12 月在内罗毕召开的世贸组织部长级会议关于取消农产品出口补贴的决定，应有助于打造更加公平的农产品贸易竞争环境。

### III. 气候变化对粮食安全的影响以及国际贸易的作用

7. 气候通过多种方式影响农业。随着时间的推移，气候变化对不同作物和不同地区的影响将出现显著差异。从短期来看，发生干旱、洪水和风暴等极端事件的可能性越来越大，会对作物和牲畜造成破坏性影响，从而可能影响生产。从长期来看，气温升高可能会对大多数热带地区的单产产生不利影响，但在温带地区，单产反而可能从中获益。

8. 因此，气候变化可能加剧发达国家（大多数位于温带地区）与发展中国家（大多数位于热带）之间原有的不平等现象并进一步拉大差距。这就意味着，非洲、亚洲和拉丁美洲国家将面临极大风险，而其中很多国家早已饱受贫困、粮食不安全和各种形式营养不良之苦。

9. 气候变化的影响因人而异，不同作物、不同地区差异极大，因此国际贸易可以发挥重要作用，便利适应气候变化，促进世界粮食安全。从短期来看，通过粮食从多粮地区到缺粮地区的转移，贸易可以作为一种重要机制，解决极端天气事件造成的减产问题，稳定粮价，促进粮食安全。从长期来看，国际贸易可以促进各国、各地高效调整农业生产。此外，贸易可以促进改善营养状况，特别是在气候因素可能不利于多种作物生产的地区，为消费者提供更加丰富的食品。

### IV. 农产品贸易与气候变化：政策框架

10. 2015 年，《2030 年可持续发展议程》和《气候公约》下的《巴黎协定》获得批准，这两项具有里程碑意义的倡议认识到，各国有必要采取集体行动，推动可持续发展，应对气候变化。

11. 根据《巴黎协定》准予的灵活性安排，全球气候行动主要由国家自主贡献推动，各国正是通过这种国家政策框架表明各自提出的气候行动。从发放补贴到制定标准，各国在实际操作中采取各种措施履行这些承诺的方式反过来会影响生产、贸易和排放，有时需要结合多边贸易规则加以斟酌。

12. 气候变化政策与多边贸易规则之间没有根本冲突。《巴黎协定》明确指出，为对付气候变化而采取的措施不应当成为国际贸易上的任意或无理的歧视手段或者隐蔽的限制。《2030年可持续发展议程》强化了一个观点，即开放、非歧视的多边贸易体系与保护环境和推动可持续发展的行动能够并且必须相辅相成。

13. 世贸组织协定承认社会和环境目标的重要性，特别是在《关税及贸易总协定》（《总协定》）第20条“一般例外”中，允许成员采取一切必要措施，包括：“为保护公共道德所必需的措施”<sup>1</sup>、“为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的措施”<sup>2</sup>或“与保护可用尽的自然资源有关的措施，如此类措施与限制国内生产或消费一同实施”。<sup>3</sup> 但就对待差别仅在碳足迹的相同农产品而言，这些规则的适用仍未得到检验。

14. 农业适应和减缓政策很有可能面临的主要挑战与非歧视原则有关，这条原则禁止歧视，例如禁止歧视不同生产过程和生产方法造成的差别仅在碳足迹的“同类”产品。根据各自初衷和适用情况，税收和补贴等可以用于履行《巴黎协定》承诺的若干措施针对的可能是生产过程和生产方法，因此仍未结合贸易规则得到检验。

15. 在这方面，可以结合《巴黎协定》和世贸组织协定进行讨论，增进二者相辅相成。与此同时，政策空间也应确保国家措施不对别国产生不利影响，或不对贸易投资进行过多限制，特别是在发展中国家。

## V. 气候变化与国内支持措施

16. 市场价格支持和投入物补贴等扭曲贸易的国内支持措施往往可以促进生产。此类措施虽能加强当地市场的粮食供应，但也会造成粮食过剩，以致生产大国可以扭曲贸易。在气候变化背景下，除非采取措施提高农业排放效率，降低单位产出排放量，市场价格支持做法带来的增产也会导致温室气体总排放量增加。

17. 很多政府措施，包括但不限于研发、推广、培训、技术援助和投资，既可以促进气候变化适应和减缓，也能促进粮食安全，同时毫不或极少对贸易产生扭曲性影响。投资和推动技术变革与便利农民采用气候智能型农作方法既是增强生产率增长和促进粮食安全的关键，又是促进降低单位产出排放量的关键。不过，可能需要再接再厉，为农业适应和减缓提供便利。例如，很多农民都不愿接受风险并且受到各种制约、怀有各种动机，向其推广新技术就颇具挑战性。

---

<sup>1</sup> 《总协定》第20条第(a)款

<sup>2</sup> 《总协定》第20条第(b)款

<sup>3</sup> 《总协定》第20条第(g)款

18. 鉴于气候变化很有可能增加极端天气事件的频率和严重程度，农业保险愈发重要，可以帮助农民对冲气候风险。然而，传统的赔偿型保险成本高于收入多样化等其他风险管理策略，让人负担不起保险费用，尤其是对小家庭农民而言。鉴于高成本的保险市场往往不具商业可行性，因此从可以降低成本的天气指数型保险计划的例子来看，保险制度的创新对促进投资从而促使农业生产率可持续提高至关重要。

19. 在很多发展中国家，食品支出都是总消费支出的大头，气候所致减产造成的短期价格飙升可能严重影响粮食安全，尤其影响贫困和弱势群体。在这方面，粮食储备有助于适应气候变化。

20. 民间储户根据自己对粮价的预期进行囤粮，逢低买进，逢高出货。这样一来，储粮往往可以缓冲供应波动的影响。公共储备计划由来已久。很多情况下，首要目标都是保障粮食安全，应对紧急缺粮。而在其他情况下，缓冲储粮作为大型公共储备计划，通过国内采购进行操作，确保粮价稳定在预设区间之内，可以用于支撑生产价格。

21. 大规模缓冲储粮往往耗资不菲，某些情况下，若政府决定通过出口处理库存，还会扭曲国际市场。与大型缓冲储粮计划不同，专门用于满足紧急粮食需求的较小规模公共粮食储备既能尽量减少扭曲性影响，同时还有助于减缓减产的影响。这类紧急粮食储备不太可能扰乱民间储粮活动，若与社保机制联动起来，还能有效投向贫困和弱势群体。

## VI. 贸易政策在适应和减缓中的作用

22. 气候变化影响了一些国家农业生产的比较优势，意味着追求粮食自给自足可能未必总是高效的战略。

23. 除了采取措施提高可持续农业生产率，运作完善的国际市场可以稳定供应粮食，促进粮食安全。

24. 从短期来看，贸易可以作为一种解决极端天气事件所致减产问题的机制。从长期来看，贸易可以促进各国高效调整农业生产。尽管贸易可在气候变化背景下促进粮食安全，但也可能导致国内农业受到不利影响的国家更加依赖进口。

25. 在气候变化背景下，贸易政策举足轻重，可以提升国际市场的稳定性，加强贸易的缓冲能力。尤其是对进出口量占国际贸易量大头的国家而言，一举一动都有可能严重加剧国际价格的不稳定性。例如，出口限制可能加剧国际价格不稳定性，特别是在国际价格上涨期间实施出口限制的情况下。

26. 然而，有必要谨慎采用贸易政策的并不限于市场大户。例如，在特定地区，天气引起的各国产量波动往往具有同向性，这就加重了对国际市场的影响。

27. 在气候变化背景下，考虑到不断增长的世界人口和日益提高的收入对全球农业资源提出的要求，理论上讲，贸易可以确保增产的同时提高排放效率，也能为减缓工作提供支持，促进减少全球农业温室气体排放量。然而，实际操作并不简单。

28. 例如，如果国家实施减缓政策，在减少单位产出排放量的同时也提高了生产成本和国内价格，国内生产者因此会在竞争中处于不利地位。来自不采取减缓措施的贸易伙伴的廉价“同类”进口产品可能取代国产产品。

29. 从不采取减缓措施的国家进口的“同类”产品产生的碳足迹也可能高于国产产品，从而增加排放总量（或者增加排放渗漏，即由于别国增产和采取减缓措施的国家获得追加进口而产生的排放量）。因此，单方面的农业排放成本内部化做法虽然合理，然而，若从不采取减缓措施的国家进口的产品可以直接取代低碳足迹的国产产品，而国际社会又不通力行动，这种做法未必有效。贸易有助于减少全球排放量，但排放成本若不计入价格，贸易也会增加排放量。

30. 从理论上来说，采取减缓措施的国家可以设法通过采取贸易措施来尽量减少排放渗漏。但在借助贸易政策尽力消除排放效率差异时，应遵守世贸组织的条款，例如规定了最惠国待遇、进口关税水平和平等国民待遇的条款。有必要结合排放社会成本的内部化来考虑贸易规范问题。

31. 《巴黎协定》认识到有必要在自愿的基础上采取联合行动与合作方法，并使用国际转让的减缓成果。<sup>4</sup> 尽管如此，农产品碳足迹测定机制的缺位使国际贸易体系难以在减缓工作中发挥作用。若就碳足迹的界定和计算方法并就低碳足迹产品的贸易便利化措施达成共识，应有助于促进合作采取行动。

## VII. 技术性贸易壁垒和卫生与植物卫生措施

32. 碳标签有助于形成消费者偏好，从而推动向低排放经济转型。碳标签可以作为一种方法，彰显粮食和农产品在排放方面的竞争地位，引导消费者朝着低排放的方向进行选择。

---

<sup>4</sup> 《巴黎协定》第六条第二款

33. 既然国产和进口产品必须贴标，如果国家要求所有国产和进口产品根据各自碳足迹进行贴标，这种做法似乎符合《技术性贸易壁垒协定》的国民待遇条款。然而，既然碳足迹本质上并非产品的物理成分，而是生产、加工和运输方法的产物，那么《技术性贸易壁垒协定》有关平等对待“同类”进口产品的规定到底有何影响，仍未得到检验。

34. 尽管测定农产品碳足迹并非无法攻克的技术难题，但碳标准和碳标签的使用与相关加工、监测和验证要求很有可能会给供应商带来额外成本，尤其可能会给发展中国家的家庭农民和小规模食品加工者带来负担，他们需要获得能力建设方面的支援和技术援助。

35. 无法预料气候变化将以何种方式改变病虫害分布和农产品贸易流向，这就增加了卫生与植物卫生威胁的不确定性。遵循科学原则采取卫生与植物卫生措施的义务是《卫生措施协定》的核心内容，但不同气候变化情境下多种生物过程面临的影响完全不得而知。有关气候变化背景下病虫害及其行为的科学研究尚处起步阶段，知识空白使高效实施卫生与植物卫生措施更具挑战性。

36. 通报世贸组织的卫生与植物卫生措施数量持续增加，一方面反映出透明度有所提高，另一方面反映出新的或调整的卫生与植物卫生措施数量有所增加。因此，气候变化可能要求世贸组织成员调整现行卫生与植物卫生措施，或针对病虫害风险的变化及其日益增加的不确定性制定新的措施，从而促进加大监管力度。这种情况不利于贸易，特别是对发展中国家而言，为此相关风险评估、监督、监测、诊断和边境基础设施建设必须到位。