

亞洲區域組織及政府因應糧價變動策略

黃文琪 (屏東科技大學農企業管理系、熱帶農業暨國際合作系) 編譯

摘要

今(2012)年度因美國、俄羅斯、哈薩克、烏克蘭及其他國家的嚴重乾旱問題造成糧食產量減少，全球市場求大於供，預期穀物存貨水準將持續下降等因素，造成全球糧價(特別是玉米、小麥及黃豆)上漲。而另一方面，有感於近年高糧價及糧價變動劇烈似已成常態，有必要密切監測，並採取預防性的措施，以避免其負面影響等原因，亞太地區舉辦於2012年10月在曼谷舉辦「因應高糧價之政策亞太區域高層論壇(High-Level Regional Consultation on Policies to Respond to High Food Prices in Asia and the Pacific Region)」(以下簡稱HLRC)，邀集各國農業部高級官員、發展援助機構代表、公民社會團體及私部門參加該項會議。並達成分別對各國政府及區域組織之政策建議共識：

1. 各國政府在短期應強化社會安全網、協助小農取得保險與融資、應有強化性別主流化的作法。在中長期則應與私部門合作，增加對農業基礎設施、研發、提供市場資訊、建置糧倉、加速提供適應與調適氣候變遷等之投資；建立緊急儲糧之相關設施與機制、整合農民於價值鏈中、減少糧食浪費、提供制度化的界面納入農民對改善糧食安全的意見、整備與確保農業之生產性資源與資材之可獲性、鼓勵發展地方產業等政策措施。
2. 在亞太區域方面，則應強化與私部門及區域經濟組織的合作、政策協調與監測系統、監測聯合國之相關專責機構及政府/非政府組織在處理全球性糧食安全危機的表現及提升其效能。

關鍵詞：區域整合、農業政策、世界糧價

壹、前言

本文主要摘譯最近亞太各國近來對糧價上漲及區域合作間的看法。在 2012 年 10 月在曼谷舉辦的「亞太地區因應高糧價之政策區域高層論壇」(High-Level Regional Consultation on Policies to Respond to High Food Prices in Asia and the Pacific Region 1-2 October 2012, Bangkok, Thailand, 以下簡稱 HLRC)之會議(AFA, 2012) 有各國農業部高級官員、發展援助機構代表(如聯合國的相關機構，國際農業研究機構聯盟(the Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR)、公民社會團體(CSO)及私部門，有來自 20 個亞洲國家之官方與非官方代表與會，由亞銀(ADB)、聯合國糧農組織(FAO)、聯合國國際農業發展基金會(IFAD)及世界糧食計畫(WFP)共同合作舉辦。主要討論因應亞洲地區面臨高糧價影響之政策。該會議有 120 人參加，含 10 位部長及副部長。會議的背景實為因全球糧價(特別是玉米、小麥及黃豆)上漲。會中報告顯示，今年(2012 年)小麥及雜糧因美國、俄羅斯、哈薩克、烏克蘭及其他國家的嚴重乾旱問題造成產量分別減少 5%及 1.5%。與會人員對於穀物類的存貨下降及全球市場需求大於供給的現象表示關切，因而明年穀物存貨水準下降是在預期中的。近年高糧價及糧價變動劇烈似已呈常態，穀物價格受到外部影響的幅度劇烈，因而有必要密切監測外部狀況，並採取預防性的措施，以避免對糧價變動產生負面影響。

在此背景下，希望在此會議得到以下目的：

1. 增加全球、區域及各國對糧食安全及糧價現況及變化趨勢的了解。
2. 分享亞太各國目前政策或方案實施的經驗與知識。
3. 分析自 2007-2008 年以來之糧價危機所得到的教訓（成因及結果），
4. 了解及推動目前聯合國世界糧食安全委員會之糧食安全與營養高階專家小組(Committee on World Food Security (CFS) -The High Level Panel of Experts (HLPE) on food security and nutrition，簡稱 CFS-HLPE)，農產品市場資訊系統(Agricultural Market Information System, 簡稱 AMIS)、改善農業及鄉村統計資料全球倡議 (the Global Initiative to Promote Agricultural and Rural Statistics)及其區域行動方案(Regional Action Plan)。並建立其與各國及區域糧食安全與營養改善方案的聯結。
5. 討論各國及區域應優先採行之關鍵政策，以及建議下一步政策及應採取行動。

貳、政策建議內容

各國及區域應採行之關鍵優先政策建議詳細內容，就各國政府、區域合作組織應採行者，分述如下。

一、各國政府應採行行動

1. 短期 (1-2 年)
 - (1) 強化社會安全網：包含有條件的現金券計畫、食物券、學校供餐計畫、食物補助或直接的營養補給計畫。在適當的時機下透過非政府的網絡如合作社或農民團體。針對處在邊緣的族群及小農提供提升生產力及聯結到市場的計畫。
 - (2) 以小農為對象，推動信用及保險計畫。
 - (3) 政策及計畫實施時之性別主流化，重視農村婦女在糧食生產所扮演的重要角色及支

持其獲得生產資源。

2. 中期 (3-5 年)

- (1) 增加公部門及私部門對農業的投資，特別在糧食生產、農業研究、基礎建設(水利、產業道路、倉儲設施等)。
- (2) 增進小規模經營者獲得土地、水、信貸、公共服務及其他生產性資源。
- (3) 加速適應與調適氣候變遷的投資(climate change adaptation and resilience)，含對適應逆境的作物品種及經營管理方法的研發(stress-tolerant crop varieties and practices)，包含使用原住民族及地方智慧的方法。
- (4) 鼓勵將農業補助用於特定項目如農產品投入因素如肥料及種子等。
- (5) 鼓勵在社區及全國設置緊急糧食儲存機制。
- (6) 增進糧倉的容量與品質
- (7) 減少採收後處理的損失及廢棄的糧食(food waste)
- (8) 將農民整合至食品價值鏈
- (9) 增加市場透明度
- (10) 透過改善早期預警制度、資訊及推廣支持，強化農業之風險管理
- (11) 檢視土地使用計畫及政策以確保土地使用於糧食生產及不鼓勵食用穀物用於生質燃料。
- (12) 政府對生產者團體及合作社提供其組成及強化，以幫助小農減少交易成本及從較高值的價值鏈中獲利
- (13) 鼓勵年輕農民，讓他們認為從事農業是有吸引力及有尊嚴的生活方式。
- (14) 提供制度化的界面，使小農能夠在糧食安全政策之設計、實施、監督、評估時都能有意義的參與(meaningful participation)。
- (15) 藉由推廣傳統糧食作物及當地原生食材，鼓勵消費多元及營養的飲食。

二、亞洲區域經濟合作組織應採取對策

- (1) 建立種子庫存及其他機制以降低在區域組織內之農業投入因素之價格。
- (2) 強化與私部門的合作及區域經濟組織如東南亞國協(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)及南亞區域合作聯盟(South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC)之合作。
- (3) 強化弱勢團體(vulnerable people)及小農生產者組織與區域組織間之合作。
- (4) 強化主要糧食之區域緊急糧食儲備。
- (5) 對高階工作小組(the High-Level Task Force)施加影響力，增進聯合國之相關專責機構及政府/非政府組織在合作處理全球性糧食安全危機(Global Food Security Crisis)的速度、效率及可及性。
- (6) 強化區域之預警系統、市場資訊及政策監測系統。

- (7) 協調糧食進口國與出口國，以降低價格變動幅度。
- (8) 在區域內推動與全球性倡議(global initiatives)之有效聯結及在區域內之實施該倡議，例如 AMIS、農業與鄉村統計之全球倡議(Global Initiative on Agricultural and Rural Statistics)、東協糧食安全資訊系統(ASEAN Food Security Information System, AFSIS)與 CFS 及其後續追蹤行動方案如自願準則(Voluntary Guidelines)以及舉辦「負責任的農業投資協商會(Consultations on Responsible Agricultural Investment)」等。
- (9) 針對糧食政策及價格進行定期性的對談會議。

肆、結論

此論壇除政府代表，也有區域之公民社群參加。會議中提出的主張也希望各國及區域組織在政策制定時，能有正式的管道納入小農的心聲。由於我國在許多區域性會議仍缺乏參加的管道，但我國為亞銀會員國，亞銀為主辦單位之一，應可以有積極參與之管道。

參考資料

Asian Farmers Association for Sustainable Rural Development (AFA), 2012. Summary Conclusions of the High-Level Regional Consultation on Policies to Respond to High Food Prices in Asia and the Pacific Region, 1-2 October 2012, Bangkok, Thailand, Secretariat, Asian Farmers Association for Sustainable Rural Development (AFA). 取自
http://typo3.fao.org/fileadmin/templates/rap/files/meetings/2012/12_10_01-final_summary_2nd_rev.pdf

附註

出席該會議的政府官員以農業部官員為主，包含來自孟加拉、不丹、柬埔寨、中國、印度、印尼、日本、寮國、馬來西亞、馬爾地夫、蒙古、緬甸、尼泊爾、巴基斯坦、斯里蘭卡、泰國、東帝汶、越南等 18 個國家之 50 位代表。