



## 贸易和发展理事会

## 第六十二届会议

2015年9月14日至25日，日内瓦

## 临时议程项目6

从发展角度看国际贸易体系的演变及其趋势

## 小农户在可持续的初级商品生产和贸易中的作用

## 贸发会议秘书处的报告

## 内容提要

借着2014年对小农户的关注势头，即将出版的贸发会议《2015年初级商品和发展报告》进一步探讨该问题，并提出小农户是探索更具包容性以及在社会和环境上更加可持续的农业发展模式的主要力量。报告指出，在努力实现即将拟定的可持续发展目标的过程中，希望“不让任何人掉队”，在这一过程中，小农户单凭数量也应得到特别关注。本说明强调了报告的结论和主旨。报告着重指出了小农户面临的主要制约，提出了帮助小农户为可持续的初级商品生产和贸易做出潜在贡献的政策建议。除了介绍许多国家经验证的解决办法和良好做法外，《2015年初级商品和发展报告》还提出了一个将国家、区域和国际一级措施结合起来的政策框架，并基于贸发会议综合处理贸易、金融、投资和技术问题的方针，提出了一个相应的针对小农户的行动计划。报告强调需要明确的政策以及最高级别——国家、区域和国际一级——强有力的领导，并强调需要重视这三级的政策协调。要实现即将拟定的可持续发展目标不能再“一切照旧”，报告称亟需建立一个加强问责的机制，根据对与小农户有关的重要承诺的履行情况的监测，进行问责。



## 一. 引言

1. 2014 年是小农户的好年头。联合国大会宣布 2014 年为国际家庭农业年时，特别认可了家庭农户和小农户对粮食安全、减贫和可持续发展的贡献。接着，非洲联盟宣布 2014 年为非洲粮食安全年。借着这股势头，贸发会议《2015 年初级商品和发展报告》将小农户问题带到了 2015 年——国际发展议程的重要年头。报告侧重拥有土地面积大约或不足 2 公顷的农民，称小农户是探索更具包容性以及在社会和环境上更加可持续的农业发展模式的主要力量。报告指出，在努力实现即将拟定的可持续发展目标的过程中，希望“不让任何人掉队”，在这一过程中，小农户单凭数量也应得到特别关注。

2. 尽管情况各异且数据有限，国际农业发展基金和联合国环境规划署还是指出，全球 5 亿个小农场上共有 25 亿人从事全职或兼职工作。<sup>1</sup> 关于小农场(面积不到 2 公顷)的地理分布，联合国粮食及农业组织(粮农组织)2001-2004 年的数据显示，约 87% 的小农场分布在亚洲和太平洋区域，8% 在非洲，4% 在欧洲，不到 1% 在拉丁美洲。非洲有约 4,500 万个小农场，其中许多是自给自足的农民，务农完全或部分依靠家庭劳动力，其中妇女是主力军。<sup>2</sup>

3. 非洲粮食总需求的 70% 左右，亚洲和撒哈拉以南非洲粮食消费的 80% 左右都由小农户供应。<sup>3</sup> 此外，一些发展中国家的主要农业出口品有一大部分产自小农户。例如，加纳的可可种植基本依靠几千个耕地不足 2 公顷的小农户。加纳的可可产量估计占全球的 20%，是世界第二大生产国，可可出口收入约占外汇收入的 40%，占国内生产总值的 8-12%，这些大多是小农户的功劳。<sup>4</sup>

4. 然而，小农户贡献虽大，却遭到政策制定者和国际社会善意的忽视。因此，在发展中世界，小农户仍然占贫困人口的很大比例。估计在发展中世界 14 亿极端贫困人口中，70% 生活在农村地区，尤其是南亚和撒哈拉以南非洲。<sup>5</sup> 《2015 年初级商品和发展报告》从这一惨淡的现实出发，回顾了小农农业的现状，提出了需要加强哪些行动，调整哪些政策，以确保在解决粮食和营养无保障问题、减贫以及加强对小农户的经济和社会包容方面取得更好的成果。

<sup>1</sup> 国际农业发展基金和联合国环境规划署，2013 年，《小农户、粮食安全与环境》(罗马)，可查阅 [http://www.ifad.org/climate/resources/smallholders\\_report.pdf](http://www.ifad.org/climate/resources/smallholders_report.pdf) (2015 年 7 月 15 日查阅)。

<sup>2</sup> 粮农组织，2011 年，《2010-11 年粮食和农业状况》。《农业中的妇女问题：消除性别差距，实现发展》(罗马)，可查阅 <http://www.fao.org/docrep/013/i2050e/i2050e.pdf> (2015 年 7 月 16 日查阅)。

<sup>3</sup> 见脚注 1。

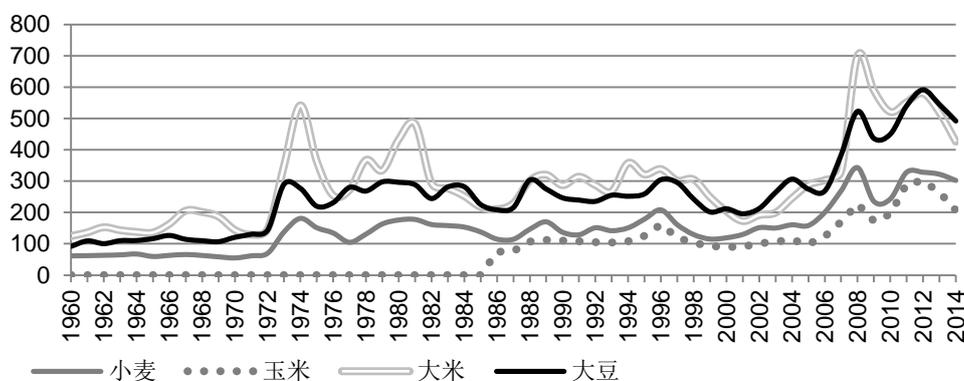
<sup>4</sup> 见加纳：可可部门的自我评估指南，可查阅 <http://edes.coleacp.org/en/edes/news/30589-ghana-self-assessment-guide-cocoa-sector> (2015 年 7 月 16 日查阅)。

<sup>5</sup> 见 <http://data.worldbank.org/topic/agriculture-and-rural-development> (2015 年 7 月 16 日查阅)；以及粮农组织，2011 年，见脚注 2。

5. 报告有用又及时，有三点原因。第一，要想在考虑可持续性的同时实现粮食安全目标，小农户至关重要。2008 年粮食危机后，粮食安全问题引起了更大关注，粮食价格上涨(见图 1)，因此需要进一步认可小农户在实现粮食安全目标方面的作用。

图 1

1961-2014 年小麦、玉米、大米和大豆的国际名义价格  
(美元/吨)



资料来源：贸发会议秘书处摘自贸发会议数据库。

6. 第二，报告分析了小农农业的可持续发展在国家、区域和国际一级遇到的障碍，着重指出了经验证的改善小农户经济状况的方法，并提出了新方法。为此，报告强调需要一套应对小农户在国家、区域和国际一级具体需要的政策组合。鉴于报告的这种方针，政策制定者以及小农户问题方面的其他利益攸关方在为 2015 年 9 月关于通过 2015 年后发展议程的联合国峰会、2015 年 12 月将在内罗毕举行的世界贸易组织第十次部长级会议以及将在巴黎举行的气候变化峰会做准备时，可以将报告作为有用和及时的参考。第三，联合国贸易和发展会议第十四届大会将于 2016 年 3 月在利马举行，报告对筹备该会议的讨论很有用。本说明在以下各节强调了报告的结论和主旨。报告着重指出了小农户面临的主要制约，提出了帮助小农户为可持续的初级商品生产和贸易做出潜在贡献的政策建议。

## 二. 结论

### A. 小农户被政策忽视

7. 小农场和大农场究竟哪个生产率更高，哪个对农业的整体发展贡献更大，争论由来已久。一些研究表明，基于所谓的“生产率与农场面积成反比”理论，小农场的生产率比大农场高。这些研究号称证明了小农户的单位交易成本较低，理由是他们在劳动力过剩、资本稀缺的农村地区经营。这一观点的反对者指出，所用样本不能充分代表大农场，因此无法就两种规模农场的生产率得出合理的结论。不过，农业政策的制定没有受到这两种对立观点的影响，通常对大农场有利。

8. 虽然农业领域的外国直接投资(直接外资)占直接外资总流入量的比例仍然很低,<sup>6</sup> 发展中国家近年来出现了越来越多的大规模土地购置行为。农业综合企业、(主权)投资基金和政府机构或通过购买,或通过长期租赁(通常为 50 至 100 年),获得了对大面积土地(许多超过 1,000 公顷)的长期使用权。<sup>7</sup> 私人投资主要受到农产品价格上涨前景和高投资回报率的驱使,而公共投资主要是出于对粮食和能源安全的关切。

9. 二十世纪八九十年代,出于对大农场的照顾,许多国家,尤其是非洲国家根据结构调整方案(该方案规定弱化国家的作用,使价格趋于正常)取消了国家对小农户的支助。随着农作物产销社的解散,推广服务或是取消或是锐减,而且不再向小农户提供生产投入物资(例如肥料和种子),一个重要原因就是私营部门没有能力介入并填补传统国家机构留下的空白。因此,小农户无法获得可帮助他们提高生产率的生产要素。小农户还面临交易成本高的问题,导致他们甚至无法在国内市场出售产品,只能在家门口贱卖。此外,农业的全球化 and 市场自由化使小农户感受到了国际市场的风云变幻,特别是——因为取消了负责保障生产者价格的政府初级商品产销社——价格的剧烈波动。近十年来,许多区域建立了初级商品交易所,希望限制价格波动对小农户收入的负面影响。不过,由于交易量低和流动性低等各种因素,非洲的情况并不乐观。

10. 直到 2006 年,关于小农户的统计数据质量低加剧了政策对小农户的善意忽视,导致没有认识到他们对农业总产量和国内生产总值的真正贡献,以及他们的劳动参与率。关于小农户特点和贡献的调查数据过于有限,不能类推至更多国家。2006 年,粮农组织开始对超过 105 个国家开展粮食普查,情况在一定程度上有所改善。普查显示,孟加拉国、冈比亚、印度、马拉维和越南等国的小农户比例很高。普查还显示了女性在小农农业中的主导地位,并确立了发展中国家小农户与贫困之间的联系。小农户长期贫困的原因包括:例如在布基纳法索和印度,获得贷款的机会不多、资产(包括设备)有限以及文化程度低(尤其是女性农民)。

11. 虽然新获得的数据让人们对小农户有了进一步认识,但是小农户与大农场的对立在以下四个领域仍然十分明显。首先,国家间的激烈竞争和分散的价值链使小农户很难参与国际贸易。大农场在融入供应链和获得产品认证方面也比小农户强,而这些正成为国际贸易的惯例。第二,特别是在新兴经济体,大农场的数目相对增加,机械化程度越来越高。第三,特别是在新兴经济体,劳动力的供给正达到极限,依赖劳动力的机会成本变得更高,很可能使小农场难以生存。第四,外国投资者购买大片土地预示着小农户将在多边贸易体系中被进一步边缘化。事实上,除非在直接外资的通常预期收益之外,接收国有足够的保障应对随之而来的风险,包括小农户

<sup>6</sup> 例如,见贸发会议,《2009 年世界投资报告:跨国公司、农业生产与发展》(纽约和日内瓦,联合国出版物)。

<sup>7</sup> 数据显示,大规模投资通常来自国外;例如,见 K Deininger 和 D Byerlee, 2012 年, *The rise of large farms in land abundant countries: Do they have a future?* *World Development*, 40(4): 701-714; 以及粮农组织和 Earthscan, 2011 年,《世界用于粮食和农业的土地和水资源状况:管理处于危急中的系统》(罗马,粮农组织)。

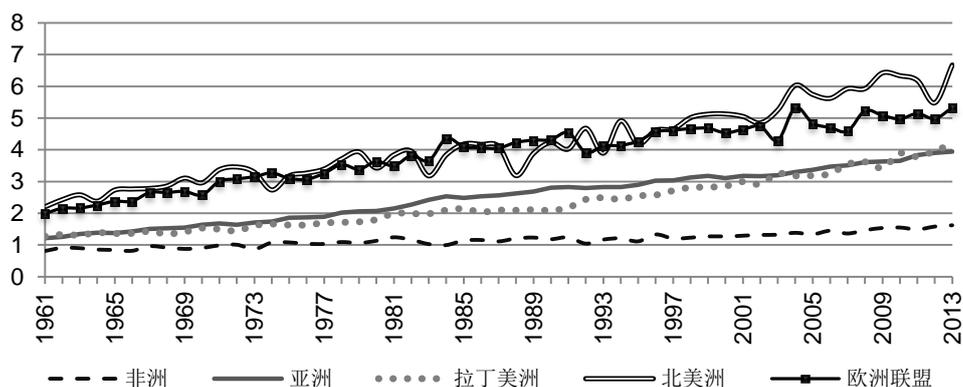
失去现有的土地权，对环境的负面影响以及对本国粮食安全的威胁，否则大规模投资不可能成为投资者与东道国的双赢政策。<sup>8</sup>

## B. 进入投入和产出市场的机会有限

12. 小农户参与投入和产出市场的程度在一定程度上决定了他们的生产率和收入。农民在生产过程中使用种子、化肥、土地、劳动力和贷款等一系列投入。种子市场通常分为正规和非正规市场。昂贵的种子认证机制导致优质种子成本高，再加上交易成本，大多数小农户都负担不起，因此很少从正规市场购买。化肥价格高，发展中国家，尤其是非洲国家的小农户除非有补贴，否则很少有人买得起。这在一定程度上解释了为何这些国家的化肥使用率低，以及按照衡量农业产出的标准，他们的生产率低。化肥使用率低以及缺乏灌溉设施也是发展中国家与发达国家，以及非洲与亚洲发展中国家之间产量差距的主要原因(见图 2)。最近的估计显示，撒哈拉以南非洲仅 4% 的种植区有灌溉系统，而南亚为 39%，东亚为 29%。鉴于这一情况，国际粮食政策研究所将非洲缺乏灌溉系统称为“非洲农业拼图中缺失的一块”。<sup>9</sup> 提高农业产量的成功案例不仅限于亚洲。在有适当政策的情况下，农业产量迅速、大幅提高，二十世纪八九十年代的埃及就是一个很好的例子。

图 2

1961-2013 年部分发达国家和发展中国家的谷物产量  
(吨/公顷)



资料来源：贸发会议秘书处摘自粮农组织统计数据库。

13. 拥有土地鼓励了小农户进行长期投资，方便了他们利用土地作为担保获得贷款，使他们能够通过出租或出售土地创收。不过，许多发展中国家的土地市场、土地保有和土地管理制度效率低下。因此，许多小农户选择共同租用土地，这种安排通常

<sup>8</sup> 例如，见 J von Braun 和 R Meinzen-Dick, 2009 年, “Land grabbing” by foreign investors in developing countries: Risks and opportunities, 国际粮食政策研究所政策简报第 13 期(华盛顿特区), 可查阅 <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp013all.pdf> (2015 年 7 月 16 日查阅)。

<sup>9</sup> 见 <http://www.ifpri.org/blog/irrigating-africa> (2015 年 7 月 16 日查阅)。

将女性农户排除在外，因为她们面临与性别有关的制约，例如不让她们继承或拥有土地的法律和社会规范。<sup>10</sup>

14. 土地权利方面的性别不平等有据可查。粮农组织对全球农业普查数据的比较显示，只有不到 20% 的土地所有者是女性。估计西非、中非、东非和近东的比例低至 10%，东非、南非以及拉丁美洲的部分地区为 30%。<sup>11</sup> 这种不平等是因为国家的民法、家庭法和劳动法不顾宪法中的平等规定，对妇女实施歧视，特别是继承权方面的歧视。此外，虽然法律可能规定了充分的权利，但是农村地区通常是习惯权利优先。例如，印度适用印度教个人法的地方，没有儿子的已婚女儿没有继承权。同样，对卢旺达土地改革的研究<sup>12</sup> 显示，虽然妇女占卢旺达人口和劳动力的一半以上，但在土地改革之前，她们在获得土地方面仍然面临歧视。研究进而指出，虽然家庭法规定了男女平等的继承权，但是“卢旺达的文化和传统认为女孩在身体、智力、社会上不如男孩，女人必须服从男人”，因而产生了这种歧视。获得土地的限制据说 80% 以上与继承权有关。卢旺达的土地改革具有历史意义，因为它让女人的名字也能出现在土地登记册上，并最终出现在家庭的土地所有权证上，使妇女能够获得贷款以及许多其他好处。

15. 总体而言，人口压力、气候变化、水资源紧缺，以及近年来大规模土地购置的增加进一步妨碍了小农户获得土地。与亚洲一些国家相反，非洲国家几乎没有实施必要的改革，以方便农民获得土地。上一段讨论的卢旺达是一个例外，土地保有制改革优化了土地分配，提高了生产率。

16. 农村劳动力市场服务于非农业活动和农业活动，这两类活动经常争夺可获得的劳动力资源。这些市场通常为非正规市场，与农业活动的季节性密切相关。它们为小农户提供了增加收入、扩大收入来源、通过从事非农业活动消除农业收入季节性的机会。然而在许多国家，尤其是撒哈拉以南非洲，农村劳动力市场的稀缺和低工资意味着小农户自身的农业活动是主要收入来源，有时是唯一收入来源。<sup>13</sup> 另一方面，农村劳动力市场还可以为需要雇人干活的农民创造机会。农民雇用人手有各种原因，包括技能短缺、季节性人手不足，以及家里人转而从事其他工作。

17. 贷款困难是小农户面临的一个主要障碍。在非洲，约 1% 的商业贷款涉及农业，其中大多数贷给大农场主。正规金融机构不愿向小农户提供金融服务，因为他们没有担保(例如有所有权的土地)、稳定不收入、农业活动风险高、很难评估小农户的偿债能力。即使提供贷款，利息通常也很高，且还款期限与投资期限不一致。此外，小农户很难获得降低风险的工具或风险保险工具，削弱了他们投资于生产性资产的

<sup>10</sup> 例如，见脚注 2。

<sup>11</sup> 详见 <http://www.fao.org/economic/es-policybriefs/multimedia0/female-land-ownership/en/> (2015 年 7 月 16 日查阅)。

<sup>12</sup> A Kairaba 和 J Simons，编著，*Impact of the Land Reform on the Land Rights and Economic Poverty Reduction of the Majority Rural, Especially Women Who Depend on Land for their Livelihood: Rwanda Case Study*，卢旺达可持续发展倡议(基加利)，可查阅 <http://siteresources.worldbank.org/INTIE/Resources/> (2015 年 7 月 16 日查阅)。

<sup>13</sup> 需要认识到，畜牧业等活动以及部分非农业活动的收入可以作为农业收入的补充。

能力，只好回到自给自足的务农方式。因此，需要创新的融资机制，加强农民进行投资的资金能力。天气指数保险<sup>14</sup> 已证明有助于小农户应对天气相关风险，不过这需要获得准确的气象数据。

### C. 从家门口到国际市场：一系列制约

18. 参与运作良好的农业投入市场可以使农民提高产量，有剩余产品可以出售，如果在有竞争的产出市场出售，可以卖出更高的价格，从而增加收入。这便加强了他们应对风险和市场波动的能力。加强与市场的联系可以让农村人口将务农视为可以盈利、因此是可行的生计选择。不过，小农户能否进入更大、更赚钱的国内或区域市场取决于许多因素，包括他们与这些市场之间的交通、能否获得市场信息，以及出售的产品类型——针对国内和区域市场的主食，还是针对国际市场的非主食类产品。有鉴于此，小农户参与这类市场的情况在不同区域和国家有所不同。

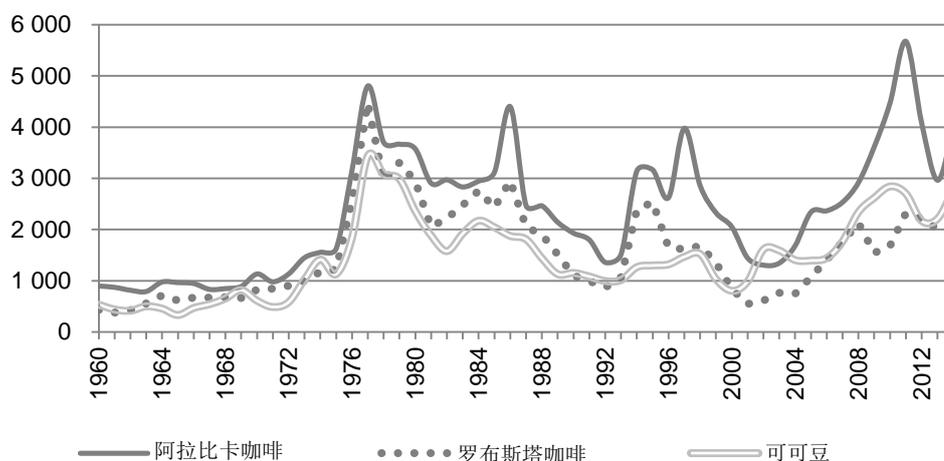
19. 在许多很难或无法获得市场信息的国家，虽然信息和通信技术(信通技术)不断进步，但是许多小农户还是在农场门口或是村子集市上贩卖，利润率和增长潜力低。例如，对乌干达的分析表明，农民并没有从国际咖啡价格上涨中获益。研究显示，运输、装卸、储存、加工等营销成本没有随着价格上涨而增加。不过，国际价格的上涨相对迅速地反映在出口商支付给大额交易商的国内价格中，以及支付给其他偶尔交易的小商人的价格中，他们利用农民对价格波动的无知，攫取了本应属于农民的溢价。

20. 城市和区域市场为农民提供了更高的价格和利润，但是由于基础设施薄弱或不存在、融入区域一级农业市场的程度低、缺乏市场信息以及很难达到质量标准(迎合城市消费者的喜好，超市标准变得越来越高，导致质量标准越来越严格)，农民参与城市和区域市场的程度有限。农民需要获得支助，才能克服这一系列障碍。

21. 一些小农户的确为高度一体化的国际市场提供可可、咖啡、茶和棉花等传统经济作物，以及蔬菜、水果和鲜花等高价值产品。这些市场是硬通货、就业以及农民、交易商和出口商收入的主要来源，对发展中国家至关重要。在一些多种经营的案例中，小农户与跨国公司确立了订单农业关系。这为小农户增收和减贫提供了额外的机会，特别是因为这些产品单个或单位重量的价值远高于传统热带作物。不过，从事订单农业的小农户还只是一小部分。此外，这些多种经营方案不仅伴随着更严格的安全标准以及其他非关税壁垒，还导致了新作物与传统粮食作物之间的竞争，有时反倒有违粮食安全的目标。同样，安全标准高、市场力量不均衡、国际市场价格波动导致的福利减少等各种因素继续影响着小农户对价值链的参与(见图 3)。

<sup>14</sup> 详见《2015年初级商品和发展报告》。

图 3  
1961-2014 年咖啡、可可和小麦的国际名义价格  
(美元/吨)



资料来源：贸发会议秘书处摘自贸发会议数据库。

22. 此外，作为“价格接受者”，小农户是初级商品市场中的弱势群体。他们通常小量地购买化肥、远离市场，并且需要获得交易信贷，因此不受传统私营部门供应商的欢迎。考虑到这些制约，出口的初级商品的国际价格中，很大比例都落入中间商和出口商手中。中间商为农民提供经销等服务、提供投入并通过合同安排提供资金，在连接农民与市场方面发挥了重要作用，还通过从小农户那里零星收购，大批卖给出口商，创造规模效应。有时，一些中间商有投机行为，不利于小农农业的发展。在这类情况下，强大的农民组织不仅可以实现大宗交易，还将加强谈判能力，捍卫小农户的利益，包括要求更高的价格。例如，在坦桑尼亚联合共和国，因为加强了咖啡等农产品的合作营销，合作社成员能够付得起子女学费。<sup>15</sup> 特立尼达和多巴哥农业学会——代表 86 个生产者组织和 12,000 个农民的伞状组织——也显示了农民协会可以在多大程度上帮助制定有利于可持续的农业部门，包括议价的政策。<sup>16</sup>

23. 《2015 年初级商品和发展报告》评估了小农户融入部分国际初级商品市场的程度。结果显示，国际价格受到的冲击传递到了国内价格。以贸易自由化为例，分析再次证明了二十世纪八九十年代样本国家实施的贸易和经济改革加剧了小农户对国际市场冲击的脆弱性。

<sup>15</sup> 见 <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1247ilo.pdf> (2015 年 7 月 20 日查阅)。此外，认识到“高效和公平(即具有包容性和性别敏感性)”的农业合作社作为变革推动者的重要作用，粮农组织将生产者组织也作为实施 2010-2019 年战略框架的战略伙伴。资料来源：<http://www.un.org/esa/socdev/documents/2014/coopsegm/McInerney.pdf> (2015 年 7 月 20 日查阅)。

<sup>16</sup> 贸发会议，2013 年，《全球初级商品论坛报告：重新致力于发展初级商品部门，将其作为经济增长和减贫的推动力》(UNCTAD/SUC/2013/4)。

## D. 生产率、技术和基础设施方面的制约

24. 虽然并非所有小农户都能成为盈利的商业实体，但是要想可持续发展，小农户必须被视为以社会稳定和环境可持续性为重的追求利润的商业实体。商业化过程有可能提高家庭收入，从而改善小农户的福利。不过，从自给自足到商业化务农的转变有可能对环境造成负面影响。

25. 两个因素决定了小农农业的可持续性。第一是生产率，取决于耕作技术、推广服务、基础设施和人力资本。多年来，农业技术的发展或研发工作都是以提高大中型农场的产量为目的，不符合小农农业的要求。以盈利为目的研发活动开发出的技术尤为如此。除个别情况外，就连公共研发活动也没有发展适应小农户需要和情况的技术。农业研究的公共资金不仅很少，而且往往忽略了小农户的需要，即使在农业活动以小农户为主的国家也一样。因此，许多低收入发展中国家，尤其是非洲的小农农业停滞不前，从极低的生产率中可见一斑。

26. 此外，过去二十年来，许多发展中国家的公共推广系统不断没落，如前文所述，私营部门无法满足低收入生产者的需求，因为小农户的许多需求无法由市场满足。例如，在非洲，随着初级商品产销社的解散、农产品经销的私有化以及农业预算的大幅削减，推广服务的提供大量减少。即使提供这些服务，通常也是以主要谷物和出口的初级商品为重，往往侧重提高农田产量，而忽略了经销和可持续农业方针等重要内容。此外，即使知道女性农民在小农农业中发挥主要作用，这些服务通常还是重男轻女，反映了社会上男女待遇的不平等。如前文所述，这种偏见通常源自男女待遇现有的不平等。

27. 最后，虽然公路、灌溉设施等农村基础设施投资对提高生产率十分重要，但是这类投资不足。最近的研究显示，虽然估计数目似乎有些夸张，但收割后的损失的确也构成了可销售产量的重大流失。

## E. 商业环境方面的制约

28. 决定小农户农场作为商业实体的可持续性的第二个因素是商业便利化。向大规模农业倾斜的政策也意味着吸引外国直接投资的政策没有为小农户提供保障。贸发会议对 2013 年直接外资趋势的分析显示，新的自由化、促进或便利化措施有一半以上涉及政府投资促进机构提供激励措施，作为吸引投资的政策工具——虽然越来越多人批评这类激励措施“在经济上收效甚微，并导致公共资金分配不当”。农业是投资促进机构的三大目标产业之一，但是环境保护和发展贫困地区并非其促进战略的重点。<sup>17</sup>

29. 此外，虽然小农户在投资中的作用得到普遍认可，但是投资政策专家也强调了农业部门直接外资和投资法可能导致的潜在冲突。世界银行和贸发会议实地考察了

<sup>17</sup> 贸发会议，2014 年，《世界投资报告——为可持续发展目标投资行动计划》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

对撒哈拉以南非洲和东南亚 39 个大规模、成熟的农业综合企业的投资，发现这些投资基本上利大于弊。正面效应包括创造就业，平均每 20 公顷土地创造一个就业机会，数千名农民从订单农业中获益。负面效应主要涉及土地权以及相关的重新安置，重新安置很少经过充分磋商、不全面、没有给予充分赔偿。此外，对环境影响的评估通常被认为不充分和不透明。<sup>18</sup>

30. 除投资激励措施外，商业便利化还定义为寻找和把握机会过程中提供的一系列帮助，以及对生产和收入的保护。它包括提供融资途径、风险管理工具、市场信息和市场准入。鉴于小农户利用正规金融部门的机会有限，越来越依赖其他创新的融资机制，例如仓单融资和保理融资。存在这类工具的情况下，它们为满足小农户收割时的现金需要发挥了重要作用，还帮助他们把握季节性套利和盈利的机会。保理融资还可以帮助小农户克服国内高端客户拖延付款的问题，帮助他们融入当地供应链。天气指数保险等新工具也有效地抵御了生产风险，而订单农业则被用来规避价格风险。

31. 过去十年，发展中国家的信通技术发展迅速，农村地区的小农户现在可以以很低的成本获得信息。手机降低了搜索信息的成本，为农民提供了空间和时间套利的机会，加深了他们对市场价格，甚至是远程市场价格的了解。手机还大大减轻了传统推广服务的压力，通过“移动支付”提高了金融包容性。这一应用方便了农村人口利用创新支付系统和基本金融服务，使他们效率更高。小农户可以通过建立公私伙伴关系，充分得益于其商业环境中手机支持的服务。

## F. 小农户作为环境可持续性的捍卫者

32. 农业与环境可持续性的密切联系显示，小农户需要在投资决策中考虑环境和生态因素。传统上，与大农场相比，小农户务农时使用化肥相对较少，因此被视为地方一级生态和环境可持续性的捍卫者。小农户还普遍依赖传统知识预测天气。不过，由于季节、洪水和暴风雨变得更加不规律，缺水、土地退化和病虫害更加频发，预测天气因气候变化而变得越来越难。除农业机构提供的证据外，政府间气候变化专门委员会(气专委)的科学报告也证实了气候变化对农业的影响以及当地传统知识的重要性。<sup>19</sup> 气专委近期根据第一工作组对第五次评估报告的贡献就气候变化与农业问题得出的结论显示，气候变化和极端天气事件将对与自然生产有关的部门，例如农业和林业产生更大影响。还确定了农业系统适应这些冲击的能力与粮食安全所

<sup>18</sup> 见世界银行和贸发会议，2014 年，《在大规模农业投资中适用负责任的投资原则：对企业业绩的意义和对当地社区的影响》，世界银行第 86175-GLB 号报告；另见 Anne van Aaken 的文章：Large scale agricultural investments and international investment law，可查阅 <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Blog/Index/22> (2015 年 7 月 20 日查阅)。

<sup>19</sup> 见气专委特别报告，2012 年，《为政策制定者编写的概要》，载于《管理极端事件和灾害风险以进一步适应气候变化》(剑桥，剑桥大学出版社)；以及气专委，2013 年，《气候变化 2013：自然科学基础。第一工作组对政府间气候变化专门委员会第五次评估报告的贡献》(剑桥，剑桥大学出版社)。

受的潜在影响存在明显联系。气专委特别报告进一步肯定了气候变化可能严重影响水管理系统的“置信度高”。

33. 鉴于上述结论，奖励那些投资于环保型耕作做法的小农户至关重要。当这类做法影响利润时，奖励尤为重要。显然，撒哈拉以南非洲的许多小农户要想达到高产，需要适当施肥，不仅肥料要选对，而且量要适当。在这个过程中，应当特别注意避免重蹈亚洲和欧洲一些国家的覆辙，这些国家曾过度施肥，导致了污染和自然资源的退化。例如，中国的农业生产系统对环境造成了负面影响，对自然资源造成了污染。<sup>20</sup> 据估计，全国 15% 以上的温室气体排放以及近 90% 一氧化二氮的排放来自农业，主要原因是过度施肥。<sup>21</sup> 为了提高肥料利用效率，政府正在推广根据土壤特点调整肥料用量的技术。

34. 公众对农业活动环境影响的认识为小农户投资于高质量、对环境和社会负责的有机农产品创造了新的机会和动力。各项研究显示，除了有利于环境外，有机生产的生产率并不低于使用合成肥料的农业，而且很多时候有机产品可以卖得更贵。此外，还应当注意到，存在有机产品的利基市场。利用这一机会的主要制约是有机认证费用高。因此，降低认证费用将为渴望从这一有利可图的利基本市场中获益的小农户提供机会。

### 三. 政策建议

35. 《2015 年初级商品和发展报告》提出了强有力的领导在突破小农农业发展制约方面取得积极成果的例子。报告包含面向小农户需求的实用和全面的政策。报告还主张，使小农户获益的良好做法和成功政策之多，证明了改变是可能的，有强烈的政治意愿就可能积极的结果。报告进一步强调需要明确的政策以及最高级别——国家、区域和国际一级强有力的领导。

36. 除了许多国家经验证的解决办法和良好做法外，报告还提出了一个将国家、区域和国际一级措施结合起来的政策框架，并基于贸发会议综合处理贸易、金融、投资和技术问题的方针，提出了一个相应的针对小农户的行动计划。

#### A. 国家一级强有力的领导和扶持型环境

37. 《2015 年初级商品和发展报告》指出，没有强有力的扶持型国内环境，小农农业就不可能可持续地发展。这样的环境应当包括完善和可预测的经济政策、支持农业发展的稳定的宏观经济框架、强大和有效的机构、完善的基础设施以及对性别问题的认识。克服小规模农业的长期挑战需要实施在其他场合反复提出的政策建议。

<sup>20</sup> 见 X Li、L Tang、X Xu、G Qi 和 H Wang，2013 年，What can Africa learn from China's experience in agricultural development? 发展研究所期刊，44 (4): 31-41。

<sup>21</sup> 见 J Wang、J Huang 和 S Rozelle，2010 年，Climate change and China's agricultural sector: An overview of impacts, adaptation and mitigation，问题简报第 5 期，国际贸易和可持续发展中心以及国际粮食和农业贸易政策理事会(日内瓦和华盛顿特区)。

为小农户创造扶持型环境时，应当特别重视确保获得专门针对小农户的融资工具。政府应当提供支助，开发符合小型、脆弱的农业综合企业需要的创新融资工具。经验表明，提供金融和商业培训也需要公共资金。这类资金应当通过国家发展银行的特别项目提供。同样，与其他部门一样，国家公共投资资金也可以用于支持创新项目。<sup>22</sup> 关于更好地获得资金的具体问题，政府应当推动更好地调动国内资源，并从国民储蓄中划拨更高比例给农业部门。

38. 虽然外部资金为发展中国家的农业发展发挥了重要作用，但是由于农业部门的投资缺口仍然巨大，<sup>23</sup> 以及一些援助承诺没有到位，外部资金流入的波动性大，完全依赖外国资源的农业发展战略可能不可持续。各国还应当通过增加国内资源对农业的划拨，发展当地农业部门。此外，大多数撒哈拉以南非洲国家和亚洲国家的粮食种植主要依靠小农户，为他们的生存和发展提供资源是理所应当的。

39. 扶持型机构还应包括农民组织，因为它们让小农户将产品集中起来，在与投入和产出市场打交道的过程中有更强的议价能力。此外，强大的农民协会还能利用投票权使政策向它们倾斜。政府应当尽可能，包括在资金上壮大这些协会，特别是在其发展初期。对于成熟的协会，政府支助应当侧重加强其专业性，帮助它们管理国际一级日益复杂的贸易要求。

#### 为适应小农户需要的科学、技术及信息和通信技术提供更多资源

40. 科学、技术和信通技术是改进农业做法的关键。经验显示，这些领域的进展取决于规定明晰、执行有力的公共政策指导下进行的公共和私人投资。与支持小农户的所有举措一样，创新政策的实施应当兼具包容性和参与性。

41. 技术政策应当着眼于提高小农户的生产率，同时满足环境可持续性要求。此外，鉴于日益频发的自然灾害与气候变化之间的联系，更加有必要投资于有抗御力的智能型农业，包括研发有抗御力的种子和农业方法。在信通技术部门，政府可以实施专门为发展小农农业采取的信通技术方面的行动。

#### 为小农户创造有利于经商的环境，加大小规模农业对年轻一代的吸引力

42. 国家推动和支持对所有与发展小农农业的有关的领域投资需要最高一级的领导。投资政策的制定应当凸显针对小农户的投资可能对可持续的农业生产、粮食和营养安全、创造就业、减贫和包容性产生的潜在巨大影响。注意到“外国投资者对农业用地的所有权或使用权在大多数国家，尤其是农村人口多、粮食安全没有保障

<sup>22</sup> 关于国家投资银行的分类，见 M Mazzucato 和 C Penna, 2014 年, *Beyond market failures: The market shaping and creating role of state investment banks in the economy*, 科学政策研究股工作文件, 萨塞克斯大学。

<sup>23</sup> 所有发展中国家农业和粮食安全的投资缺口估计总共为 2,600 亿美元。见贸发会议, 2014 年, 《世界投资报告——为可持续发展目标投资行动计划》(纽约和日内瓦, 联合国出版物)。

的国家都是特别敏感的问题”，<sup>24</sup> 贸发会议的可持续发展投资政策框架规定“政府在制定和执行保护国家长期利益的规章时应当特别小心，不要因特殊利益集团的短期利益而牺牲国家的长期利益”。

43. 建议包括制定保障措施，提供安全网，在两个层面上保护当地农民的利益：东道国的投资合同；以及国际公法层面的投资条约。虽然报告倡导农业投资方面的合同问题对小农户的利益予以应有的考虑，但是无权具体规定相关的司法机制。<sup>25</sup>

44. 政府还应便利对价值链其他部分的投资，并特别为包容性商业模式提供激励措施，这种商业模式鼓励承认整个价值链中的小参与方的特性。这一过程中应当包括发展中小型企业的通常内容，例如培训和提供专项资源，同时结合国情，为小规模农业综合企业提供专门的激励措施。

45. 小农农业要想成为可持续的谋生之道，还需要一系列新政策和行动，使之吸引越来越多的年轻人。这类政策应当包括开发监管工具，包括专门支持农业及相关部門年轻人创业的启动资金。

## B. 在区域一级将粮食安全目标放在首位

46. 实现消除饥饿的目标需要区域经济共同体优先解决粮食安全和小农农业问题。正在缔结越来越多的区域合作协定，为解决这些问题提供了机会。在这些政府间论坛，成员国可以基于共同的关切发起行动，并利用其互补性创造机会。应加快促进区域一体化的步伐，为粮食产品区域贸易提供便利。具体而言，区域经济共同体的成员可以在以下领域开展合作：建立亟需的基础设施和储存设施，包括冷链；为农业创业活动建立区域融资机制；加强或投资于区域内和区域间研究和技术转让中心；以小农户为对象；根据每个成员国的比较优势，为区域集团内农业价值链的专业化分工提供支助；针对市场寻求型的跨区域外国直接投资制定投资促进措施，这类投资者通过与小农户的合同安排，对农业价值链进行投资；建立公私伙伴关系，推广已证明对小农户有积极影响的非国家举措。

47. 此外，消除小农农业的发展制约将需要不同行为方的共同努力。应当广为宣传、鼓励并推广非洲绿色革命联盟(涉及发展机构、非政府组织和慈善机构)等成功举措。这类举措大多采取面向当地的方案型方针，根据小农户的需求发展适应当地的解决办法。

48. 最后，2008 年粮食危机对弱势群体的直接和中期影响凸显了跨国谷物储备的必要性。贸发会议(2012)<sup>26</sup> 详细评估了各项粮食储备倡议及其提高粮食安全的潜力。评估显示，发达国家和发展中国家在 1945 年后出于稳定价格目的建立的粮食储备

<sup>24</sup> 见贸发会议，2012 年，《促进可持续发展投资政策框架》，可查阅 [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2012d5\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2012d5_en.pdf)，第 33 页(2015 年 7 月 21 日查阅)。

<sup>25</sup> 同上。

<sup>26</sup> 贸发会议，2012 年，《2012 年初级商品和发展报告：长期存在的问题、新挑战和不断变化的视角》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

不到二十年就失败了。现有证据显示，倒是作为应急工具建立的储备方案在当代成功率更高。因此，在部分国家仍然容易反复出现粮食危机的情况下，它们的区域集团应当建立区域谷物储备，作为应急粮食库存。亚洲和拉丁美洲的经验显示，在区域一级对这类库存进行管理最有效。虽然这类储备通常指定每个国家的实际库存，但是储备的确切性质将取决于区域和国家在粮食短缺规模和性质方面的具体情况。

### C. 国际一级的政策和措施

49. 在国际一级，《2015年初级商品和发展报告》倡导多边贸易体系为小农户提供更有利的条件。这方面的具体建议如下：

#### 在国际一级创造扶持型环境

50. 报告显示，小农户的产品主要流向国内和区域市场，很少进入国际市场。国际贸易体系的各种制约，例如卫生、安全和质量标准高、价格不稳定以及市场力量不均衡限制了他们更充分地参与国际贸易的能力。通过培训和能力建设应对这些制约将能够加大小农户的参与，从而确保所有国家及其人民共享繁荣。此外，或许也是最重要的，在国际一级落实建议将需要在不同场合加强有利于小农户的多利益攸关方伙伴关系和联盟。发展伙伴应当联合倡导更加关注小农户的需要，以及推动可持续的初级商品生产。即将举行的气候和贸易谈判应当率先体现这种联合。

#### 确保多哈回合的结果对小农户有利、推动粮食安全并特别为生产棉花的小农户提供支助

51. 世界贸易组织多哈回合的当前谈判需要达成有利于粮食安全的结果，才能有助于实现千年发展目标1以及可持续发展目标中的相应目标。随着世界加大对可持续发展目标(其中将包括消除饥饿的目标)的承诺，世界贸易组织成员应当为此作出贡献。定于2015年底前举行的各类高级别活动为大幅改善小农户的生计提供了机会。同样，棉花问题也是检验多哈回合能否履行推动发展的承诺的一个重要方面。因此，应当在巴厘谈判中迅速解决棉花问题。除了世界贸易组织强调的贸易和发展问题外，还应当按照泛非棉花路线图阐述的路线，为生产率、营销和增值划拨更多资源。

#### 改革对国际初级商品市场的监管，注重小农户的福祉

52. 国际社会需要考虑集体设计一个改进国际初级商品市场运作的机制，特别强调促进小农农业的发展。贸发会议的研究着重指出了初级商品市场金融化以及“数千亿美元的赌注”加剧初级商品价格波动的作用。研究强调，随着初级商品衍生品市场的交易量高达实际产量的二三十倍，金融市场的影响已将实体市场变为金融市场。<sup>27</sup> 贸发会议一再呼吁金融市场迅速采取强有力的政策和监管对策，并辅

<sup>27</sup> 贸发会议，2012年，《切勿指责实体市场：金融化是石油和初级商品价格波动的根源》，政策简报第25期，2012年9月。

以实体市场的措施。部分政策建议与小农户直接相关，即呼吁提高透明度，以及提供更加即时、准确的关于实体市场基本面的数据。<sup>28</sup>

### 确保农业部门的发展资金和气候资金主要针对小规模农业

53. 捐助国应当加大对农业的官方发展援助，并特别侧重小农户。此外，国际上更易于利用的创新金融机制，以及区域和国际发展银行应当为关于可持续小农农业的研发工作提供资金。农业，尤其是小农农业也应当在今后的气候谈判中有一席之地。

54. 关于第 32 段所述应对气候变化和极端天气事件对农业的可能影响，气专委特别报告强调，应当把握机会，使灾害风险管理和适应气候变化的国际资金产生协同增效，这方面的协同效应尚未充分实现。报告还指出，为减少灾害风险和适应气候变化进行技术转让及合作十分重要，但是为数不多。报告指出，国际一级的努力未必能在地方一级迅速产生实质效果，因此从国际到地方都有全面加强结合的空间。

55. 气专委特别报告称，“当地知识与其他科学技术知识的结合可以加强减少灾害风险和适应气候变化”。报告强调，当地人关于应对气候变化、特别是极端气候事件的记录可以反映社区的现有能力以及当前的重大不足。关于这一点，特别报告补充道，更好地提供人力和财力资源以及面向当地利益攸关方的灾害风险和气候信息可以加强以社区为单位的适应工作。

### 协调国际、区域和国家一级的政策、承诺和行动

56. 加快并可持续地实现粮食安全以及可持续和包容性的发展需要协调三个议程：粮食安全议程、营养议程和农业议程。<sup>29</sup>

57. 同样的协调要求也适用于技术和投资领域的政策。关于发展援助，捐助方和发展中国家政府应当遵守他们在《援助实效问题巴黎宣言》中做出的承诺。

### 建立加强问责和监测的机制

58. 实现可持续发展目标将需要在问责和监测等方面突破“一切照旧”的状态。亟需建立监测机制，监测履行与小农户有关的重要承诺的进展。问责框架应当包括政府、农民组织、民间社会组织、价值链上的私营部门，以及发展伙伴，包括有关国际组织。

<sup>28</sup> 贸发会议，2011 年，《2011 年贸易和发展报告：危机后世界经济的政策挑战》(纽约和日内瓦，联合国出版物)；以及贸发会议，2012 年，《2012 年贸易和发展报告：实现包容性和平衡增长的政策》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

<sup>29</sup> 详见 <http://www.un.org/en/zerohunger/challenge.shtml> (2015 年 7 月 20 日查阅)。