

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

宏观经济政策、减贫和包容性发展委员会

**第二届会议**

2011年12月7-9日，曼谷

临时议程目8

**通过可持续农业实现减贫目标所涉及的能力建设工作****通过可持续农业实现减贫目标所涉及的能力建设工作****秘书处的说明***内容提要*

过去四十年左右的农业增长已使数以百万计的贫困人口摆脱了饥饿和贫困。然而，最近的文献表明，此种增长在不利的环境中及对弱势群体所产生的影响一直偏低，部分原因是由于小农经济的绩效差。人们对小农农业潜力的认识日益提高：它可增加农业生产，提高农民收入，从而确保粮食安全和减贫工作。要充分挖掘小农农业的潜力，就需要加快农业技术创新和转移的步伐、更充分地规模经济、提高价值链的效率、整合供应渠道、支持在技术创新与农民之间建立联系、改进公私伙伴关系、以及提高技术市场的效率。

除强调需要进一步改进的方面外，文件中还列述了对提高现有农业创新体系效率以及改进技术转让系统模式的重要能力建设的要求，同时侧重营造更好的政策环境并提高对规章制度的认识，以期促进采用农业创新和技术转让的新模式。

成员国不妨就本文件中提出的各项议题交流意见；委员会不妨就这一领域内的下一步工作提供指导。

## 目 录

章 节	页 次
一、 导言 .....	2
二、 概述 .....	2
三、 亚太农业创新体系面临的挑战 .....	3
A . 对农业部门的投资水平低下 .....	3
B . 技术推广范围窄小 .....	4
C . 价值链的效率低下 .....	4
四、 展望未来 .....	5
A . 查看供应链中的创新过程 .....	5
B . 着手处理性别差距 .....	6
C . 促进南南交流 .....	6
五、 结论和建议 .....	7

### 一、 导言

1. 农业部门现已被重新列入发展议程，并重新受到决策者和捐助方的关注；其部分原因是最近食品价格的上涨致使数以百万计的人再度陷入贫困之中，同时亦凸显出各区域粮食供应系统要比以前所认为的更为脆弱、更为不平衡。

2. 文件中强调了关于如何支持亚洲及太平洋区域农业部门的若干值得优先重视的领域，其重点是开展可持续农业创新和技术转让方面的能力建设。文件中讨论了各种主要的制约因素，并确定了在加强创新体系方面若干值得关注的跨领域问题。文件最后提出的建议是，可持续农业减贫中心(减贫中心)应推动网络建设，以促进传播技术并设法为贫困农民进入市场提供便利。

### 二、 概述

3. 世界上大多数穷人仍然居住在亚洲及太平洋区域的发展中国家，而且这些国家营养不良人口的比例也最高。贫困依然主要是一种农村现象，且贫困人口往往集中在贫瘠的土地上。这些地方的土壤和气候条件、地形、及其与贸易和城市中心的距离使地方经济难以发展。农业部门是许多发展中国家的经济支柱，尤其是那些有特殊需要的国家，但过去十年来农业生产率增长一直停滞不前，而且往往低于人口增长率。本区域不仅在农业增长方面一直裹足不前，而且其所使用的不可持续的生产方式也造成了环境退化，其特征包括土壤墒情下降和

土壤酸化、水量和水质下降、以及生物多样性丧失等。要解决这些国家的贫困问题，就要密切关注农业部门以及整体政策环境问题，包括密切关注宏观经济政策对农业可持续发展的性质和范围以及本区域的粮食安全产生何种影响。

4. 由于亚洲及太平洋区域农业部门面临着诸多挑战，因此迫切需要加强现有技术和市场选择的采用和推广。本区域各利益相关者需要更有效地开展相互合作，并注重把研究成果转化为政策建议和发展成果。此外，亦需要使农村发展政策切实成为整体宏观经济政策设计工作的基础，同时亦努力促进对无害环境技术、生产模式和营销的投资。

### 三、亚太农业创新体系面临的挑战

#### A. 对农业部门的投资水平低下

5. 整个农业部门获得的公共和私人投资水平一直都十分低下。现有的估算表明，要满足 2050 年世界大约 92 亿人口对粮食日益增长的需求，就需要把对农业部门的投资额增加近一倍。造成对农业部门的投资水平低下的原因计有：(a)商品价格低廉；(b)发展中国家政府为应对财政危机而实施的结构调整方案减少了其对农业部门的公共拨款；(c)诸如道路、仓储和市场设施等农村基础设施薄弱，致使农民不愿投资于农业；(d)官方发展援助减少。虽然目前对农业部门的投资问题已重新引起关注，但仍有许多工作要做。此种情况导致了对技术需求，尤其是对小农户以及边远地区生产者的技术需求重视不够。世界粮食安全委员会粮食安全与营养问题高级别专家小组编写的一份报告建议，应“采用坚持农业与生态并重的原则，优先投资于那些具有社会包容性的、公正的、以及环境上可持续的小农业部门和替代粮食系统”。<sup>1</sup> 该报告还建议应探索如何促使小农户参与大型投资项目并加以管理的新的商业模式。

6. 对提高与土地、水有关的部门以及水的生产力水平一直重视不够。此外，本区域农民因极端气候事件造成的巨幅波动而面临着越来越大的压力，在缓解此种压力方面取得的进展过于缓慢。要适应气候变化并缓解其影响，就需要采用各种新技术和新做法。适应气候变化的方法包括开发耐旱涝及可抵御土壤高盐度和酸度的新品种。缓解气候变化影响的方法包括采用新的耕作模式并提高用水效率。

<sup>1</sup> 粮食安全与营养问题高级别专家小组，《土地使用权与对农业部门的国际投资》(世界粮食安全委员会，2011 年 7 月，罗马)，第 11 页。见网页：<http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/report-2-land-tenure-and-intl-investments-in-agriculture/en/>。

## B. 技术推广范围窄小

7. 虽然有可用技术，但技术改造的比例低，而且推广的速度慢。一系列复杂因素造成了技术推广的速度缓慢。部分原因是农民不太愿意冒险，而且也得不到所需的投入和财政资源。农民还缺乏相关的信息和技能，难以获得本可加以利用的此种信息。推广服务薄弱及其资金不足往往又加剧了这些因素。

8. 亚太各国政府已为改善这些条件采取了重大步骤，尤其是通过提供信息和通信设施来扩大相关技术信息的获得。此外，各国政府还试图转变以往对农民能力建设规定应采用何种技术的做法，而代之以向他们提供相关信息，供农民自行选择最适用的解决办法。需要大力推进和推广这些工作，以造福于这些国家内外的其他农民。

## C. 价值链的效率低下

9. 本区域农民普遍难以获得其耕作所需的高质量投入，例如种子和化肥等。私营部门则往往因为市场太小而不会设法满足小农户的投入需求。亚洲许多国家杂粮、豆类、蔬菜和其他次要作物生产的一大瓶颈就是缺乏优质种子。发展中国家公共部门往往没有能力提供足够数量的优质种子，而目前几乎没有私营部门的种子生产能够适应当地环境的品种，尤其是在贫穷国家。农民自己往往会生产本地优选或传统品种的种子，但因为单个市场太小，难以吸引私营部门的关注，而且私人公司对生产这些品种的兴趣也不大。

10. 另一方面，农民亦难以进入市场。国内和国际市场变化很快，超市的普及也起到了推波助澜的作用。超市在亚洲的普及对农村生产者既是机遇也是挑战。超市提高了对质量、安全和展示的预期，但同时在超市采购和订立合同时排斥小生产者的参与。便利店的重要性日益增加，但也有其自身的影响，主要是其依然沿用了超市采用的采买方法和质量标准。农民所遭遇的困难程度体现在其参与的程度迅速下降，因为小农户通常难以按连锁超市硬性规定的标准进行生产和交付，故此相关公司往往会把这些达不到预期数量、质量和交货条款的供货商予以除名。

11. 要成功地生产和营销粮食作物，就需要对市场结构和功能有基本的了解。种植者能否取得成功将取决于他们能否进入不同的市场以及能否对市场环境的变化迅速作出反应。

12. 城市和农村地区的穷人在食品价值链中不仅是农民，而且还是消费者。只有降低零售价格与农场出售价格之间的差额，食品价值链才可通过增加需求和就业同时减少贫困消费者的食品成本、同时增加贫困农民和农场工人的收入。这就需要具有成本效益的市场中介，包括产品的聚集、存储、加工和分销。否则就难以避免“食品价格两难”的局面：一方面较高的价格帮助和激励了作为净卖方的农民，但另一方面也伤害了消费者，尤其是穷人。需要针对如何以公平和环境上可

持续的方式减少市场中介费用采取干预措施。

#### 四、展望未来

13. 为实现与减贫和粮食安全相关的千年发展目标，迫切需要持续地提高生产率，尤其是在贫困地区（农作物生长条件往往较差，如贫瘠的土地和涝灾多发的地区），以及对穷人至关重要的食品。广泛采用可持续发展的农业技术和加强与市场的联系是实现千年发展目标的重要组成部分。

14. 为加快实用和推广的进程，需要改变农业研究促进发展的系统。利益相关者需要在各国内部以及在整个区域范围内更有效地协同工作，重点是把研究成果转化为发展成果，在创新和能力建设过程之初就吸收小农户和价值链中资源贫乏的成员参与其间。

15. 整个区域的领导人都已认识到需要促进和加强确保南南合作的地方、国家和区域网络。东南亚国家联盟（东盟）各成员国的国家元首或政府首脑于 2009 年 3 月通过了《东盟一体化粮食安全框架》和《东盟粮食安全战略行动计划》，<sup>2</sup> 其中强调要加强东盟合作，并以此为手段，通过本区域可持续发展的粮食生产、收获后处理、市场营销和贸易来确保粮食安全。《战略行动计划》所确定的一个行动方案是促进更紧密的合作，加速新技术的转让和采用。第十五届南亚区域合作联盟峰会期间（2008 年 8 月 2-3 日，科伦坡），各国元首或政府首脑共同发表了《科伦坡粮食安全声明》，<sup>3</sup> 其中呼吁各方逐步制定区域战略和合作项目，其目的是，除其他外，增加粮食生产，并投资于农业和农基工业。

##### A. 查看供应链中的创新过程

16. 亚太农业研究促发展体系在创新过程中囊括了方方面面的成员，诸如：(a)农产品价值链和粮食系统的所有成员，包括农民、食品加工者、中介机构和零售商；(b)科学家和推广人员；(c)广大的民间社团，尤其是参与可持续农业发展的非政府组织和私营部门实体；(d)政策制定者。

17. 世界各地的经验表明，要把农业成果成功付诸实践，就需要从农场到餐桌沿途方方面面的支持。研究工作必须密切关注用户的期望，而且往往可在农田里实地展开。这意味着科学家和推广人员要日益重视可作为有效桥梁的农民组织或跨专业机构。关于研究人员和发展伙伴之间能够进行真正交流的沟通方法的知识是非常重要的。

<sup>2</sup> 《东盟一体化粮食安全框架》和《东盟 2009-2013 年粮食安全战略行动计划》，见网页：<http://www.aseansec.org/22338.pdf>。

<sup>3</sup> A/63/355, 附件。

18. 高层官员需要在创新过程之初就参与其中，因为各种现行的政策法规往往是妨碍技术转让的主要制约因素。早期参与能使高级官员更好地了解需要进行政策调整的根本原因，而且亦能使这些官员得以就新政策或改进政策的必要性更好地说服决策者。

19. 价值链下游的行为者通过提出产品规格的要求或向农民提供信贷和投入的方式对农民的决策拥有强大的影响力，因此在创新过程之初就要考虑到他们的利益。

## **B. 着手处理性别差距**

20. 大量有据可查的文献表明，在农业部门女性比男性受到更大的制约，尤其是难以获得生产资源以及人力资本水平低下。这尤其令人关注，不仅因为妇女是当地消费食品的主要生产者，而且亦因为随着男性离开农村家庭移居到城市，农业部门在城市化进程中出现了明显的“女性化”趋势。

21. 为化解这些制约因素，尤其要注意建立和加强研究机构和政府决策机构的能力，以推动在亚太区域的农业研究促进发展部门中对正在逐步显现的性别情况转变做出贡献。必须废除歧视妇女的法律法规，必须确保妇女享有诸如土地所有权等平等权利。必须加强农村机构及其性别意识，包括确保妇女和男子能够平等获得生产者组织、授信设施和推广服务的服务。政策制定者必须意识到，几乎所有与技术、基础设施或市场相关的农业政策都会对男性和女性产生不同影响。

## **C. 促进南南交流**

22. 亚洲及太平洋区域的特点是异质性高，拥有多种多样的农业气候区和生物多样性，而且社会和经济水平及人力资源能力诸方面的差异很大。这虽不太有利于把一个地区农业研究吸取的经验教训经过改造后应用到其他地区，但也为通过跨区域研究、开发活动和建立网络来确定成功因素提供了宽广的领域。

23. 应建立区域研究联盟，利用不同行为者所具有的相对优势，尤其是发展中国家的国家农业研究系统、北方研究机构和私营部门等，以取得较大的经济规模。

24. 整个亚太区域已有若干使农民成功脱贫的最佳做法和成功的干预措施实例。例如在日本发起的“一村一产品”的活动随后已在本区域其他国家得到实施；水稻密植的系统做法已得到一些国家政府的支持。需要发现和归纳总结那些业已在成员国内实行的此类做法。

25. 应在针对价值链的方方面面、科学家、推广人员和决策者的能力建设方案中利用此种调研结果。应编写和出版相应的扩展手册和培训材料。区域内的互访可使锐意改革者得以接触到其他国家的成功实例。这将扩展决策者和政府官员可用的选项菜单，使其在实现减贫目

标方面发挥更为有效的作用，同时亦促进采用和推广一些做法和备选办法。经验表明，若政府能出台各种基于激励的举措，则将会快速而广泛地推动生产力的提高和技术的采用。

## 五、结论和建议

26. 为实现与减贫和粮食安全相关的千年发展目标，迫切需要持续地提高生产率，尤其是在诸如贫瘠的土地和涝灾多发的地区等农作物生长条件往往不利的贫困地区，以及对穷人至关重要的食品。广泛采用可持续的农业技术并加强与市场的联系，正是实现千年发展目标的重要组成部分，尤其是那些与粮食安全和饥饿相关的目标。

27. 需要在国家和区域两级全面、协调地促进可持续农业创新的能力建设和技术转让。亚太减贫中心建议应推动开展以传播技术和便利贫困农民进入市场为重点的网络建设。此种网络将通过加强南南对话、区域内可持续农业技术的相互学习和贸易便利化来支持创新。根据相关建议，该网络将按次区域、学科和职能汇集主要利益相关者群体，以开放知识孤岛，从而使南亚和东南亚农业科研创新促进发展系统的相关群体得以更好地相互交流信息。

28. 成员国不妨就农业创新体系问题交流经验；委员会不妨就如何加强农业创新体系成员的能力提供政策选项方面的指导。