



# 世界粮食安全委员会

**第四十二届会议**

**2015 年 10 月 12–15 日，意大利罗马**

**小农与市场接轨高级别论坛  
(2015 年 6 月 25 日，意大利罗马)**

**背景文件**

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 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)。

# 粮安委

世界粮食安全委员会

## 粮安委 小农与市场接轨 高级别论坛

2015年6月25日

背景文件



[WWW.FAO.ORG/CFS](http://WWW.FAO.ORG/CFS)

# 世界粮食安全委员会 小农与市场接轨 高级别论坛

2015年6月25日

## 背景文件

### 目录

引言 .....	1
第一章：小农进入市场所面临的挑战和机遇 .....	4
小农及其生计 .....	4
市场、农产食品系统及小农 .....	7
前进道路：减缓风险、抓住机遇、造福小农 .....	12
第二章：良好做法和案例研究 .....	14
当地粮食系统以及与地域挂钩的市场准入 .....	14
公共采购和当地购买小农产品 .....	18
集体行动、小农组织及合作社 .....	23
支持服务及价值链中的联系 .....	28
采取商业伙伴关系战略，使小农持续进入市场 .....	31
公共投资基础设施、研发及政策框架 .....	35
第三章：结论综述以及今后粮安委利益相关者讨论的方向 .....	39
案例研究经验汇总 .....	39
1. 小农是实现粮食和营养安全的关键 .....	39
2. 小农化挑战为机遇 .....	41
3. 提供适当条件，解决主要制约 .....	42
提交 6 月 25 日高级别论坛的指导性问题 .....	47
论坛讯息 .....	49
参考书目 .....	50
图片来源 .....	52

本报告由世界粮食安全委员会（粮安委）指派的技术工作组提交，旨在为小农与市场接轨高级别论坛做准备。工作组成员包括（按字母顺序排列）：Philipp Baumgartner（农发基金）、Isabelle Coche（私营部门机制）、Andrea Ferrante（民间社会机制）、Katy Lee（私营部门机制）、Panagiotis Karfakis（粮农组织）、Barbara Pfister（粮食计划署）、Patricia Kennedy（粮食计划署）以及Florence Tartanac（粮农组织），并由粮安委秘书处提供支持。本报告提出的观点反映了工作组成员个人对所探讨问题持有的各种观点，但并不一定代表成员所属机构和机制的看法。本文件并不是要提出建议，而是提出一系列问题，激发对于潜在及可行前进道路的探讨。

**致谢：**各机构许多同事为背景研究提供了案例研究材料并对部分草案进行了修订，工作组对此表示感谢；此外，工作组还要感谢粮安委主席团和咨询小组成员提出的意见。

## 引言

**背景：**小农（包括**家庭农民**<sup>1</sup>）在发展中国家以及许多发达国家的农业部门中发挥核心作用。14 亿极端贫困人口中的 70% 生活在农村地区（高专组，2013）。小农占这些农村贫困人口中的 75%，而其中很小一部分生活在城镇周边地区。在低收入和中下等收入国家，大部分粮食和农业生产由小农承担（粮农组织，2014a），尽管小农往往无法充分获得现代生产技术且公共政策为其提供的支持也十分有限。

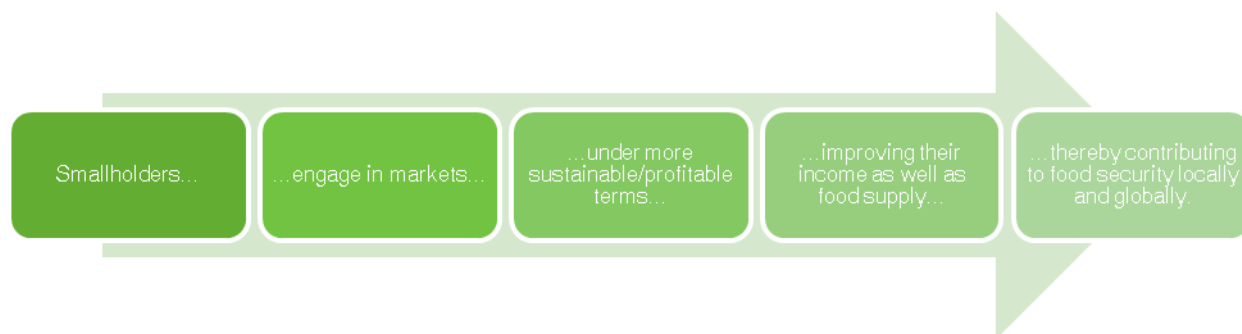


**小农从事多种市场活动。**首先，小农参与了当地非正规市场，对小农而言，这些市场更易于进入，对妇女而言尤其如此。有些小农还参与了正规价值链，包括投入品和产出品，但这方面的联系往往不够紧密，不足以建立持久的关系。小农参与这些价值链的条件是否对小农足够有利，使其能够增加收入，积累资产或有助于其保障自身及他人的粮食安全。对此，观点不一。2014 年“**国际家庭农业年**”政策对话进程提高了人们对 20 多亿小农（特别是家庭农民）在可持续发展、粮食安全及营养方面所做重要贡献的认识。“国际家庭农业年”促使全世界在最高层面做出强有力的有利于小农发展的政治承诺。活动鼓励所有利益相关者支持营造有利的政策环境，首先要提高小农供应和进入市场（特别是当地和国内市场），创造就业，增加收入的能力。

**依据：**应将加强和改进小农与市场的联系视为对农民个人、其他农村人口以及所有城镇人口的粮食安全及减贫做出的贡献。市场的存在（以及参与市场）对小农而言不仅意味着商品交换，还意味着小农拥有一系列备选方案。而且小农可以做出选择，改变或改善生计，同时为整个粮食安全及营养工作做出贡献（Rapsomanikis, 2014）。**应从四个维度思考粮食安全问题，本报告所要思考的主要问题应该是：“更好地进入市场如何能够增加粮食产量（可供量），保障生计并增加收入（获取），推动膳食多样化（利用），并对价格波动、市场冲击及其他冲击提供缓冲（稳定）？”**。这需要我们认识到，与市场相关的关系和结果在很大程度上取决于具体情况。这也意味着需要考察哪类市场以及何种准入条件对小农而言效果最佳。

---

<sup>1</sup> 根据“国际家庭农业年”的定义，我们同意，家庭农业包括所有以家庭为基础的农业活动，并且与农村发展的多个领域存在联系。家庭农业是一种农业、林业、渔业、牧业和水产养殖生产的组织方式，这些生产由家庭管理和经营并主要依赖家庭劳动力完成，包括女性和男性（粮农组织，2014b）。下文中，“小农”和“家庭农场”可以互换使用。



**概念框架：**本背景文件从农村地区小农的现状着手。小农活跃于**不同类型的市场**：(i) 产出品市场，如当地、区域、城镇及出口市场，(ii) 投入品市场，如劳动力、种子、化肥、技术、服务及信贷。**这些市场呈现**从当地非正规市场到国际正规市场等**一系列形式**。此外，市场能够发挥重要的社会和文化功能。小农参与这些市场的条件和规则多种多样，取决于小农与其他主体之间的关系、政府法规、农民自身能力以及农民的组织化程度。

最近数十年，经济发展、对可持续性的关切、全球化、国内和国际市场上一体化价值链的出现，以及随之而来的市场主体和法规，改变了农产食品系统<sup>2</sup>。这些变化带



来了新挑战，也为小农创造了新机遇<sup>3</sup>。新的全球农产食品系统往往属于知识和资本密集型系统，采取商业和营销做法，物流复杂且高度依赖商品基础设施和流通网络。同时，当地品种和短链条使消费者重新产生了兴趣。小农是农产食品系统的中心，主要作为生产者，但同时还扮演着消费者和劳动力的角色，并越来越多地承担起加工商、贸易商及营销实体（通过个人或组织）的职能。因此，这些小农受到系统变化的

---

<sup>2</sup> 我们将农产食品系统定义为：“共同为农业部门开发和提供材料投入品，生产初级商品，随后处理，加工，运输，销售食品及其他农产品并将其提供给消费者的一系列机构、活动和企业的统称”（Caiazza&Volpe, 2012）。

<sup>3</sup> 例如，可参见 Wiggins&Keats（2013）以及 Arias 等人（2013）的讨论。

## 粮安委小农与市场接轨高级别论坛

严重影响。但人们对小农受影响的方式及程度，看法不一。粮安委讨论正是在此背景下进行，其及时性显而易见。

**目标：**小农与市场接轨高级别论坛及其背景文件以粮安委此前就该议题的审议，特别是粮食安全和营养问题高级别专家组（高专组）撰写的题为《投资小农农业，促进粮食安全》的报告以及粮安委第四十届会议通过的政策结论为基础。此外，还考虑了关于小规模农民在现代农业和粮食系统中所发挥作用的其他文献和正在开展的研究。高级别论坛及背景文件的目的是提出良好做法，总结经验教训，以说明小农与市场接轨并从中获益的潜力。证据涉及各种类型和形式的市场，某些证据显示了通常在非正规市场上进行的较为本地化和非正式交换的重要性和潜力，而其他证据则说明了小农参与商业化价值链及跨境贸易的潜力。总之，小农参与市场的条件至关重要。高级别论坛应在粮安委内部发起讨论，探讨如何以最佳方式推进工作，以及粮安委利益相关者可以发挥何种作用。

背景文件第一章介绍小农的特点以及小农在进入各种市场时所面临的挑战。第二章介绍最佳做法，说明小农化挑战为机遇的多种可能性。最后，第三章得出一些一般性结论，明确需要进一步探讨的广泛的政策行动领域。文件最后提出一系列问题供粮安委利益相关者探讨并与读者进行互动。



## 第一章：小农进入市场所面临的挑战和机遇

本章分三节。第一节阐述小农和家庭农民所处的背景及特点；第二节探讨小农和家庭农民所参与市场的类型和形式以及这些市场在农产食品系统中如何变化；第三节探讨前进道路并为后续章节做好铺垫。

### 小农及其生计

全世界有 5.7 亿个农场，其中大多数为小型农场，且多数是家庭经营农场（Lowder 等，2014）。“2014 国际家庭农业年”的数据显示，**全球粮食总产量的 70% 由小农供应**（粮农组织，2014b），这些小农是指 4.7 亿农民、手工渔民、牧民、无地和土著人民。关于小农，没有一个普遍接受的定义；关于其规模，也没有一个广泛接受的标准。通常情况下，土地规模不足 2 公顷的农场被视为小型农场。但上述分类忽视了一个事实，由于各国特有的农业生态特点、历史上和当前的经济社会条件以及农业中所使用技术的类型，其土地大小分布情况各不相同（高专组，2013）。这会带来挑战，因为一些国家多数农场被划为小型农场，而另一些国家为数不多的大型农场经营着很大比例的农业土地。

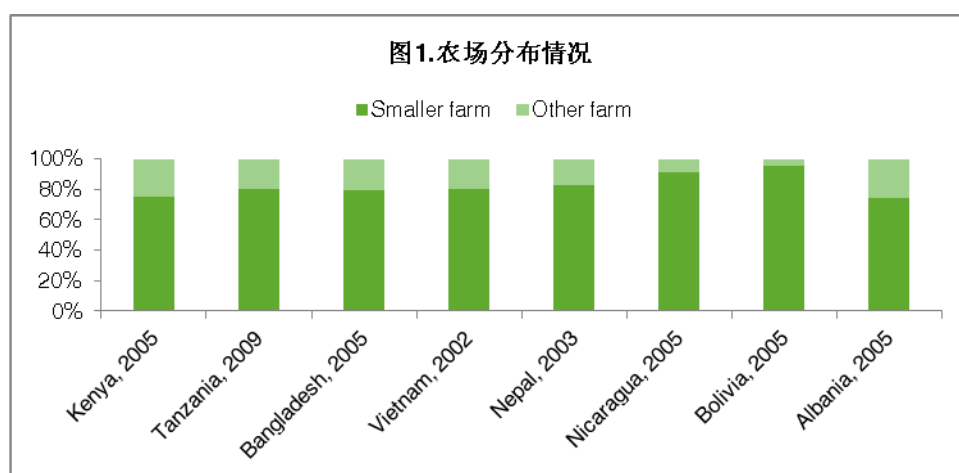


图 1：农场分布情况

资料来源：粮农组织农业发展经济司。小型家庭农场数据概览：

<http://www.fao.org/economic/esa/esa-activities/esa-smallholders/smallholders/en/>

图 1 将公顷加权中值作为农场规模阈值，利用“家庭调查”展示众多发展中国家土地和农场的大小分布情况。阈值根据农民在该国土地使用的比例对农民进行分类。因此，例如，肯尼亚 75% 的农民和尼加拉瓜 91% 的农民是小农，经营着本国 50% 的耕地。越南 80% 的农民为小农，经营着本国一半土地。肯尼亚的阈值是 1.2 公顷，尼加拉瓜是 35 公顷，越南是 0.96 公顷。非洲主要依赖雨育农业，亚洲使用现代灌溉技术

且人口密度较大，拉丁美洲主要从事雨育农业和畜牧业生产，这些都是造成三大区域上述差异的主要因素。此外，根据所经营土地规模确定的阈值忽视了经营规模以及农业生产组织和发展方式的特点。因此，某些作者更愿意使用“小农耕作”来描述以劳动力数量和质量为基础的生产方式。其中，劳动力投资（例如，建立灌溉系统，修建梯田）发挥关键作用。“小农耕作”往往属于劳动密集型和资源节约型。为尽量保持自主，“小农耕作”通常尽可能减少外部投入品的使用，且损失和排放水平也较低。<sup>4</sup>

**农户特点：**多数小农在获取信贷、适当的物质资本和设备方面受到制约。尽管小农的实践知识和经验通常比较丰富，但其正规教育和技能水平普遍偏低。妇女在农场劳动中投入了大量时间，却没有获得充分补偿（粮农组织，2011）。妇女经营的小型农场通常比男性经营的农场更贫困，更脆弱。在整个人类历史中，在世界许多地方，性别歧视使妇女无法获得资源和资产。多数小农获取作物或肥料价格以及天气条件相关信息的渠道有限。他们生产的主粮作物通常在当地销售或供家庭消费。最后，重要的是，从事家庭农业经营的小农依赖家庭成员劳动力在自家土地上从事生产并开展相关活动。小农在自家农场上开展多种种植，使其能够获得更多元化、更有营养的膳食，并为保护当地各种植物和作物品种做出贡献。小农的首要目标是确保其自身及其所在社区的粮食安全。小农在服务和商品交换（在市场上，且通常是非正规/半正规市场，如作物收益分成制等）方面采取不同的社会文化方式。上述情况都表明小农生计战略依赖一系列多样化生计活动，也就是“多样化经营为本”（Barrett 等，2001，第 315 页）。

**小农经营模式往往具有劳动密集型特点：**越南农民一公顷土地投入的劳动力是 5.6 人天，而更大型农民也仅耕种 1.2 公顷土地。在所有发展中地区其他国家中，情况也较为相似。这有助于对土地进行精耕细作，提高土地生产率。然而，这并不是最高效的使用劳动力时间的方式；证据显示，最后一个单位劳动力为产出创造的价值远远低于该单位劳动力按市场工资标准所能获得的工资（Karfakis 等，2013）。此外，如果所有这些富余劳动力时间都能够进入市场并挣得现行水平的工资，那么农村收入几乎可以翻番。因此，无论农场上劳动力使用强度有多大，劳动生产率仍然偏低。当然，如果小农不可能获得其他就业机会，这些思考就都只是理论性的。确实，家庭农业最宝贵之处就是能够创造就业。由此可见，运行良好的农村劳动力市场以及相关有利政策和激励机制至关重要，从而为农民创造机会，使从事家庭农业的家庭成员能够走出农业，至少通过兼职或季节性就业，获得额外收入。

---

<sup>4</sup> 有些人认为“小农耕作”代表着恢复力和持久性：例如，当市场主要趋势表现消极时，小农不急于减少农场活动，而倾向于坚持和适应（参见 Van der Ploeg（即将发布））；有些人则质疑小规模土地是否能够高效利用劳动力（参见下文讨论）。



农业并不是小农的唯一收入来源，尽管仍然是主要收入来源。据估计，小农 45% 至几乎 90% 的收入来自于农业，包括工资性收入，通常是为当地其他农场提供季节性劳动获得的收入。一系列其他收入来源可以帮助小农分散和管理风险。小农往往会参与农业以外的小规模活动。此外，在外工作家庭成员的汇款也可为家庭生计做出重大贡献（FFR，2013）。尽管小农从事多种经营，但与从事大规模经营的农民相比，仍然更贫困。小农贫困率介于坦桑尼亚的 28% 和玻利维亚的 83% 之间。与男性经营的农场相比，妇女经营小农农场的贫困率通常更高。小规模农民，特别是妇女农民，更易遭受营养不良。营养不良对人力资本造成制约。因为，营养不良农民的生产率较低且营养不良的影响会延续给子孙后代。

研究显示，让产品和劳动力进入市场与市场接轨，并让小农参与非农活动，能够创造机会，增加小农脱贫的可能性，提高农场产量，从而为减贫和粮食安全做出贡献<sup>5</sup>。然而，鉴于农产食品系统和技术的发展，有必要思考（i）如何最有效地刺激小农与市场接轨；（ii）小农最适宜进入哪些市场；（iii）在何种条件下，参与市场最有可能对小农有利并具有可持续性。<sup>6</sup>

小农，无论其经营体量或规模如何，都在国家农业收入中占重要比重，包括农场产出和工资。“家庭调查”证据显示，小农对国家农业收入的贡献率介于 60%-87% 之间（图 2）<sup>7</sup>。小农是连接消费和生产的桥梁，在多方面为粮食安全和营养做出贡献。小农对非农商品的需求有助于为其他部门的收入和增长提供支撑，而通过为市场提供农产品，小农推动提高了粮食供给。此外，通过其生产力潜力，小农能够帮助降低粮食价格，改进粮食获取，从而造福农村和城镇地区的贫困和脆弱人口。

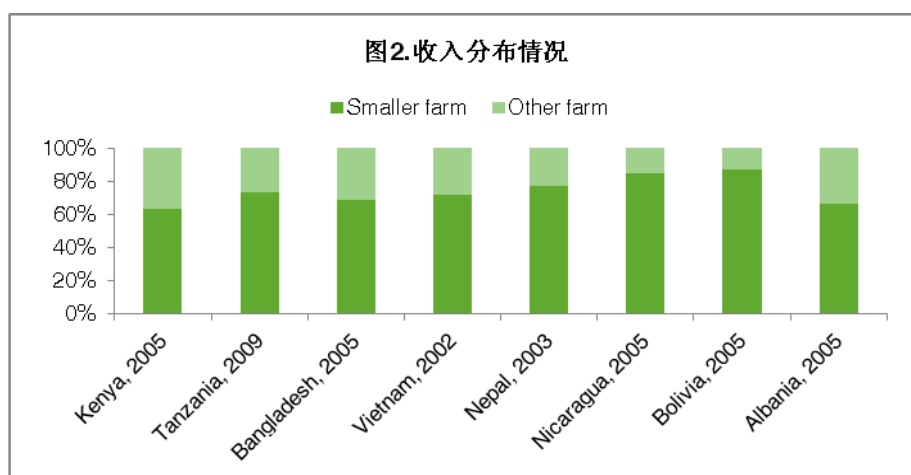


---

<sup>5</sup> 参见 Haggblade 及其同事在国际粮食政策研究所开展的开创性工作（如：Haggblade 等，1989）。

<sup>6</sup> 例如，可参见《世界发展报告》特别版关于“小型农场未来”的热烈讨论，以及关于小规模投资作用及其与小农联系的持续争论。（例如：Hazell 等，2010；Deininger&Byerlee，2012；Baumgartner 等，2015）。

<sup>7</sup> 这些数字没有考虑企业农场的贡献。



**图 2: 收入分布情况**

资料来源：粮农组织农业发展经济司。小型家庭农场数据概览：

<http://www.fao.org/economic/esa/esa-activities/esa-smallholders/smallholders/en/>

## 市场、农产食品系统及小农

小农农场开展一系列多样化的生计活动。小农在开展这些活动期间参与众多服务和商品的交易和交换。这些活动发生在一系列不同类型的市场上且涉及货币和非货币交换。看待这些市场时，应 **(i) 根据所交易的产品/服务，区分市场类型；(ii) 根据交易发生条件，区分市场形式**。区分市场类型，说明不仅有小农产品市场（如当地农贸市场、城镇市场及国际出口市场），还有投入品（如肥料、种子等）市场，以便获取所需服务（如兽医支持）和融资（如信贷和储蓄），此外还有土地和劳动力市场。对市场形式加以区分，强调交换发生的条件，也就是商品交换所应遵守的事实上和法律上的规则。交换可能涉及所有权（销售）或只涉及使用权（租赁）；交换可依照正式签署的协议或面对面非正式协定进行。交换还可能需要遵守政府法规或国际标准，或只需要交易双方达成一致。上述简单的分类说明小农能够参与的市场种类繁多。

小农所产食物大部分没有通过正规市场销售，因为不具备正规市场或进入正规市场的成本过高（交易成本）。由于许多交易通过非正规渠道进行，因此很难对整个交易额进行评估（Arias 等，2013）。<sup>8</sup>证据显示，小农通过各类市场销售的产品量在其所生产农产品总量中所占比重很大，但其中情况差别很大，销售量占总产量的比重介于尼泊尔（地形多山且交通网络落后）的 11% 与坦桑尼亚（图 3）的 66% 之间。

<sup>8</sup> 小农所生产食物的一部分用于自我消费。由于小农占粮食不安全人口的大部分，从粮食安全角度看，推动采取市场方法，使小农保持生产能力并消费多样化膳食是一项基本目标。

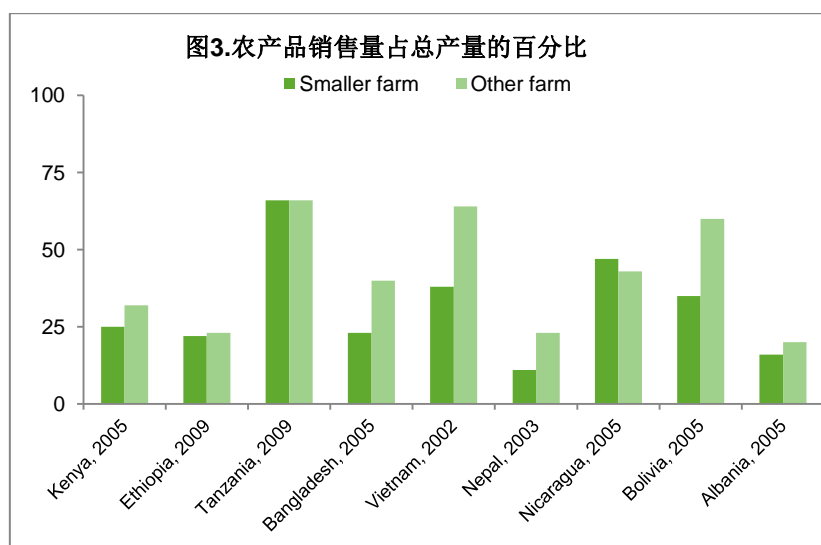


图 3：农产品销售量占总产量的百分比

资料来源：粮农组织农业发展经济司。小型家庭农场数据概览：

<http://www.fao.org/economic/esa/esa-activities/esa-smallholders/smallholders/en/>

人们通常认为**非正规市场**“效率低下”，但相关评估标准有待进一步讨论，同时还应探讨是否能够通过公共部门支持（公共部门支持基本上十分欠缺）解决非正规市场的缺陷。非正规市场具有多功能性，且在发生粮食短缺时，能发挥至关重要的作用。多数小农交易发生在由小农管理或其他当地行为体管理的市场上，涉及货币和非货币交换。尽管，整个大陆，如非洲大陆消费的多数食品通过当地“粮食供给”系统提供，但有关这些系统运作情况的信息十分有限，因为官方数据收集很少关注这方面信息（东部非洲农民联合会等，2013）。在这些当地且通常是非正规的市场系统中，小农往往能够更好地控制交换条件和所能获得的价格。然而，这些市场所能吸收的农产品数量和类型有限。因此，可以引导小农进入其他距离更远的市场，如城镇中心市场和出口市场。

进入市场所产生的高昂的交易成本随着现有基础设施（包括体制框架）、生产者的特点以及其与既定市场系统中生产者与购买者之间关系的变化而变化。这可能涉及多方面问题，包括获取价格信息的渠道有限、口味偏好或季节性需求；与较高的运输、膨胀和加工成本相关的“规模不经济”效应；市场准入壁垒（如注册费、可追溯性）以及质量和食品安全标准。有些人称之为市场“嵌套”系统，这些市场可位于国家边境或区域内部且嵌套于社会经济和生态背景下。这些系统增强了发达和发展中经济体的农村发展活力，对小农而言，具有适应性强和回报高的特点。只要具备适当的基础设施，这些系统就可以延伸至相邻城市及其他城镇地区（Van der Ploeg 等，2012）。

将当地生产者与城镇中心甚至出口市场相联系的核心要素之一是适当的基础设施。此外，逐渐增加的距离通常意味着需要其他市场主体和服务提供方将产品完好地交付给消费者（如运输、仓储、包装等）。从投入品、生产和加工到营销和消费的全过程通常被称为**价值链**<sup>9</sup>。小农在商品价值链中扮演多重角色：小农可以作为生产者将产品销售给专门的价值链主体，如贸易商，还可以在整个价值链中承担其他职能，如加工或包装，甚至直接销售产品。根据所涉及步骤和主体数量的多少，可分为长价值链和短价值链。小农是价值链的一部分，但其参与价值链的条件起到核心作用，因为这决定了小农的参与是否能够对小农有利并具有可持续性。当小农为市场进行生产时，他们所能获得的条件可能是不利的，因为他们所销售商品数量太少，议价能力有限，很难提高产品附加值，或急需现金。对这些条件进行谈判，通常取决于相关主体的相对市场势力，以及法律框架、对信息的获取和政府的政策重点。预期粮安委讨论将围绕这些方面展开。

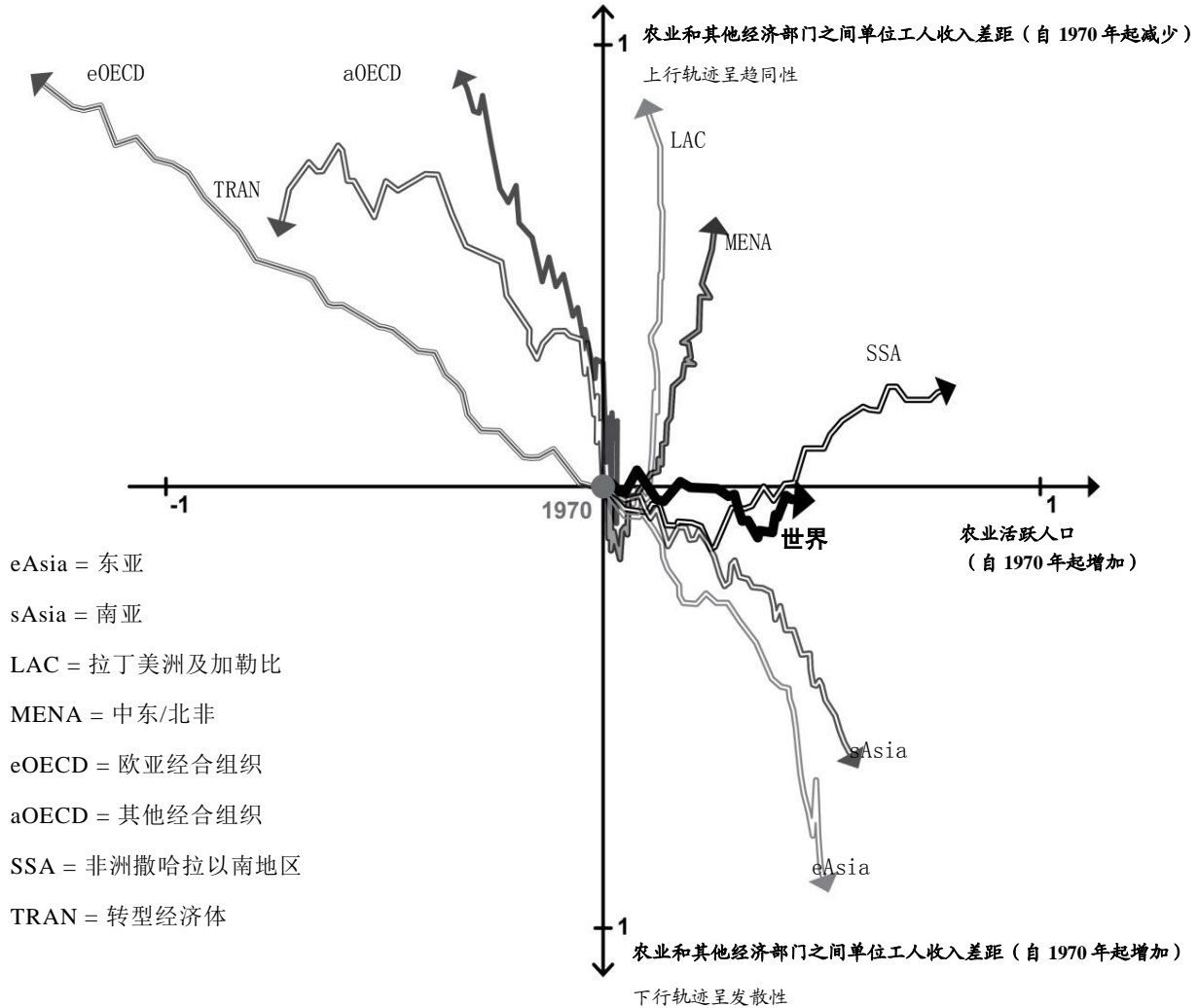
**市场**是帮助小农实现收入来源多样化，挣得现金收入以购买服务，提升粮食安全水平的一项重要工具。市场并不是完全统一的：它具有多种表现形式，取决于参与市场的主体以及规范市场的机构和法律框架。通过市场、供应链和价值链，小农能够与购买者和消费者接轨，通过与其他私营部门行为体进行互动，小农有机会改进生产做法，掌握新技能和新知识并获取服务和技术。政府可以支持和撮合小农与农业食品部门中其他私营部门参与者建立联系。例如，建立商品交易场所（如在埃塞俄比亚）通过系统解决小农在现金垫款、仓储和运输方面的需求，帮助小农进入了市场。第二章所述农民组织也承担着相似职能。重要的是，还应认识到，小规模农民将采取风险缓解策略，在从事自给型种植的同时，也从事商品化种植。

**农产食品系统变革和农村转型的驱动力：**最近数十年，经济增长和收入增加（包括在发展中国家）并没有使小型农场免受冲击。在关于经济和农业转型经典路径的描述中，与发展相伴的是农业在 GDP 中比重的下降、城镇化以及部分农民退出农业。随着不同人口群体收入逐步增加，人们的饮食偏好也随之改变，开始更多地食用肉制品和乳制品。由于增加了对饲料的需求，土地承受着额外的压力，农产食品系统也随之受到影响。人口增长带来的人口压力增加了对农产品的需求，刺激了身处基础设施

---

<sup>9</sup> 关于“价值链”的意义和原理，观点不一。有些专家更愿意将其称为“食物网”或“食物系统”，以便强调食品供给的复杂性和相关主体之间以及主体所在地之间的相互关系。

更薄弱地区的农民参与当地市场。最后，采用新技术和生产现代化提高了小规模农民的产出和生产率。2013 年高专组报告在各国证据的基础上强调了转型路径的差异性（图 4，资料来源：高专组，2013，第 63 页）。



1970-2007 年间各区域在以下方面的相对轨迹：（i）农业活跃人口变化的累积年率（横轴，向右逐渐增加）；（ii）农业和其他经济部门之间单位工人收入差距变化的累积年率（纵轴，向上差距逐渐缩小）。原点 = 1970 年区域的情况。箭头终点：2007 年的情况。曲线越长，进程越快。根据“千年生态系统评估”确定的区域。

资料来源：改编自 Dorin、Hourcade 和 Benoit-Cattin（2013）。

图 4 结构转型路径（1970-2007 年）

这些驱动力可能导致平均农场规模扩大或缩小，而规模缩小的情况较为常见（Masters 等，2013）。这主要取决于促使国家经济和部门转型的不同驱动力中哪种力量占据主导，还取决于政府采取的发展战略和政策计划。例如，随着人口增长，农场

规模逐渐缩小，小农农业在亚洲和某些中非国家中较为普遍，但同时市场化导向成为趋势。另外，支持农业二元结构的政策有助于提高农业的商业化程度，如巴西和墨西哥。第三条路径是在中等规模农场基础上形成的现代农业部门，如智利。最近，人们对可持续性的关切使发达国家、拉丁美洲和亚洲部分区域出现了关注优质当地食品的农业转型新路径。最后，在有些案例中，由于没有任何资源投资于小农，小农被忽视和边缘化。



经济发展和全球化转变了农业和粮食系统，对小农而言，挑战和机遇并存。市场开放和需求增加的同时，随着私营部门越来越多的参与，竞争日益激烈。私营部门越来越多地对农业、食品和营销链条进行投资（纵向整合）<sup>10</sup>。

通过纵向跨境链条进行的食物贸易比重越来越多，即使在发达国家和转型国家也是如此（欧盟，2009）。然而，77%的食物仍然没有参与贸易，或者说没有参与国际贸易。据估计，全世界供人类消费的食物中仅有23%通过全球市场流通（D’Odorico等，2014）。全球贸易食品商品的价格波动性增加，对发展中国家的粮食市场、粮食安全和营养造成影响。

现代农产食品系统在很大程度上依赖进入最终市场之前的加工、仓储及包装环节。如果小农能够参与这些链条（如通过订单农业），则将带来辅助性服务需求，包括提供肥料和信贷。然而，研究表明，

少量小规模农民（多数是经济条件较好的男性）能够参与订单农业安排（Herrmann等，2013）。融资、可获性、运输以及与所生产和贸易食品的质量、可追溯性、认证及数量一致性相关的一系列标准问题，为小农参与价值链带来挑战（参见世界银行，2012；农发基金，2009）。这些挑战各不相同，具体取决于国家的经济体制，特别是农产食品链及所贸易商品的类型。

显然，与农业生产相伴的促进农民与市场接轨的路径不止一条，且并非所有路径都有利于小农或以小农为主导（Dercon&Gollin，2014）。然而，多数路径（如果不是

<sup>10</sup> 这对小农而言，喜忧参半，如秘鲁马铃薯生产商业化的案例（参见 Escobal&Cavero，2012年）。

全部路径)反映了特定的战略政策选择。该高级别论坛的意义在于创造机会,对在这一复杂、重要且研究不足领域发挥作用的各个要素进行探讨。

参与现代价值链,开展国内或跨国作物贸易,需要采取以商业为导向的方法。这包括一系列在生产和销售阶段对农场加以管理的技能。这需要能力和投资,以解决要成为(并始终成为)价值链一分子所必须面对的物流问题。通常,会成立合作社及其他农民组织,支持小农应对这些挑战。尽管,过去合作社因效率问题遭致批评,但随着合作社的现代化及其调整定位关注现代市场做法,将可为小农参与国内或全球化食品链并从中获益创造机会。

2011年以来,粮安委在讨论如何让小农与市场实现最佳接轨时,提出了不同的愿景,采取现代价值链方法就是其中之一。该方法的主要内容是通过综合链条将农产食品系统各环节联系起来并进行食品贸易。粮安委某些利益相关者非常重视该方法,而有些人则提出质疑。可以高级别论坛讨论为契机,探讨这些问题,并推动今后粮安委对相关证据进行深入审议。

### 前进道路:减缓风险、抓住机遇、造福小农

2013年高专组报告以及2011年和2013年粮安委政策圆桌会议的结论强调,小农本身是最重要的农业投资者。关于小农在多大程度上以及在何种条件下参与各种市场和全球化农产食品系统会对小农有利,观点不一。无论如何,着眼点都应是支持建立国内市场,包括当地和城镇市场,并为市场供应产品。国内市场将土著人民和小农纳入其中,本地化程度可能非常高,但某些时候也会延伸到更大区域,甚至是城市。这些市场需要适当的、符合其特点的机构支持和规则治理。这些市场应具有社会、环境和经济可持续性。同时,“还应承认消费者与生产者之间的新型关系以及这将为小规模生产者创造的机会”。

如前所述,人口增长对农业自然资源带来的压力与日俱增。气候变化和极端天气事件加剧了上述压力,并对产品周期以及所收获作物的数量和质量造成影响。采取生态农业做法,制定风险管理战略,如保险机制、早期预警系统和旱情监测等,能够加强小农的适应能力,对自然资源退化和气候变化的后果加以管理。保护农业自然资源和适应气候变化是政策制定者和发展社区所面临的重大挑战,也是农民本身需要面对的重大挑战。

与更大型农场相比,小农在土地利用的生产效率方面具备优势。农业、“家庭调查”以及许多国家的诸多证据都印证了这一点(Larson等,2014)。从事日常农场活动的劳动力供应充足(主要由家庭成员承担),监督成本较低,使小农与更大型农场相比拥有更高的土地生产率。还有证据显示,小农能够创新,自我组织起来,抓住新的市场机遇,实现生产升级,从事加工活动并增强在市场谈判中的议价能力(高专组,2012)。

### 粮安委小农与市场接轨高级别论坛

最近数十年，大量商业模式、国内或跨国价值链组织、机构安排及扶持性的农民服务和政策得到发展，旨在激励发展中国家生产者采取可持续做法增加粮食产量，改进对当地、城镇和国际市场消费者的商品供给（粮农组织，2010，2012a、b）。其中，一些新型机构和市场中介发挥了一系列广泛的作用，帮助农民将生产的农产品引入市场。第二章举例说明发挥上述作用的“参与式保障体系”、营销合作社、培训中心、私营贸易商或当地公共采购计划。从这些例子可以看出，加强当地基础设施和体制建设至关重要，以便使发展中国家小农和小企业可持续地生产产品并从中获得更多收益。





## 第二章：良好做法和案例研究

下文重点讨论小农案例、小农在不断变化的农村背景下（农村转型）参与市场，以及随之而来的挑战和机遇。本章包括六个小标题，分别反应了应对挑战和抓住机遇的一系列基础性机制。本章在介绍各项机制后，列举了一系列正面案例，说明小农如何克服困难并与市场建立了可持续的有利联系。

### 当地粮食系统以及与地域挂钩的市场准入

发展中国家和发达国家小农通常在其农场附近的市場出售商品和劳动力或者购买投入品。贸易包括非货币交换以及向非正规小型或更大型贸易商销售商品。这些市场是日常生活的组成部分，植根于社会制度、共同的文化、社会固有的价值观以及当地环境。通常，这些市场本身就构成了完整的农产食品系统。因为，从种植到最终消费的整个食品链的各环节都在当地。

在发展中国家，市场通常是非正规的，因为其运行规则都是默认的而不是明文规定的。人们通常认为这些市场效率低下，不易预测，且交易的都是次等商品。然而，这忽视了市场的多功能性。因为，这些市场能够保障当地粮食安全，并当冲击导致粮食短缺时，发挥重要作用。这些市场通常被称为“传统市场”，一般根植于社会体制、共同的文化和价值观。这些市场正在承受压力。因为，数十年来，公共政策和投资都忽视了这些市场，并且也缺少相关的数据收集。非洲农民组织联合会编写的出版物也强调了这一点<sup>11</sup>。此外，如果正规市场的相关规则没有考虑到在市场中处于主导地位的参与者对福利造成的影响，那么正规市场有时会偏袒某个利益相关者。

然而，这些市场至关重要，它们为当地购买者提供了必要的选择，从而实现粮食安全，包括多样化食品，同时也为粮食销售者提供了重要的收入来源。除粮食安全和经济目标外，这些市场有助于实现可持续性，因为，粮食系统适应了当地的农业生态条件；同时，尊重生物多样性，保护资源，使市场参与者获益<sup>12</sup>。这些市场正在承受压力，因为，数十年来，公共政策忽视这些市场，缺少投资和基础设施，无法将其与规模更大、回报率更高的市场相联系。由于这些市场能够为小农和农村经济带来好处，承认并支持这些市场尤为重要。

---

<sup>11</sup> 东部非洲农民联合会、中非地区农民组织平台以及西非农民和农业生产者组织网络（2013年）。

<sup>12</sup> 玻利维亚的喀喀湖区周边土著社区发起的“农业生物多样性和营养倡议”就是承认当地和传统粮食系统的例子。该倡议是农发基金项目的一部分并与国际生物多样性中心合作，关注被忽略和利用不足的物种。这些物种通常没有进入商业化阶段，但有利于当地生产系统并在当地交易。安第斯社区借助该项目加强了作物和品种管理，对农业生物多样性（所种植作物和物种的品种）进行了登记，繁殖了种子并将其保存在与国家遗传资源系统相连接的社区种子库中。此外，项目开设烹饪课程，向人们展示烹制藜麦菜肴新方法，使人们更愿意接受传统粮食系统。

### 粮安委小农与市场接轨高级别论坛

这些市场具有本地化结构和特点，尽管如此，最近数十年，在发达国家以及亚洲和拉丁美洲部分地区，还出现了创新营销系统。创新系统所采取的相关方法包括：自愿标准和标签，如有机食品、公平贸易、山货、农民标签、地理标志以及与原产地标签挂钩的品质<sup>13</sup>。这些是小规模农业的新型产品差异化，需要基础设施投资和人力资本建设，以便与市场接轨。

除了小农农业特别是家庭农业产品的新型差异化外，还出现了更新型的系统，甚至在发达国家也是如此。例如，社区支持的农业模式将小规模农民组织起来，通过当地粮食系统和短渠道直接为消费者提供农产品。因特网营销以及美食学模式也属于更新型系统。通过建立新的体制安排使消费者成为积极参与者，新的市场细分正在形成并嵌套在一般市场中。这包括上文提到的优质食品产品，还包括休闲农业、绿色能源、保养服务、景观和自然环境维护以及生物多样性生产。将相应的物流和人流以及交易谨慎地“嵌入”市场，可为小农创造一系列效益。<sup>14</sup>



---

<sup>13</sup> 地理标志并不仅限于小规模生产，中国“平谷”大桃则说明了这一点。

<sup>14</sup> 高专组，2013年，援引 Van der Ploeg 等，2012年。

### 插文 1：秘鲁易货市场

当地市场不仅为利润所驱动，还会对更广泛的价值做出响应。秘鲁自发组织的易货市场就是这方面的例子。其中，土著人民在全球资本主义市场背景下建立了自己的机制以满足自己的需求。在 Lares 山谷（位于库斯科的安第斯山脉东南部），每个市集日交易的商品量达到近 50 吨，成为继自家农田外，家庭食品的第二大重要来源（该食品交易量是“国家粮食援助计划”发放的食品量的 10 倍）。各式各样食品的交易遵守团结和互惠原则，确保以特有的文化方式，满足人们和土地的需求。易货市场带来的主要好处包括：1. 为安第斯山脉最贫困社会群体提供粮食安全和营养保障；2. 通过继续在市场上使用和交换粮食作物，维持各海拔梯度不同农业生态带的生态系统服务和景观功能，保护农业生物多样性（基因、物种和生态系统）；3. 当地自主掌握生产和消费，特别是，妇女对关乎当地生计和生态的关键决策具有掌控能力。经济交易植根于其他制度中，如互惠关系、精神价值、文化价值、政治和伦理。这些都是 Lares 山谷地区所特有的（Alejandro 等，2010）。

另外一个例子是哥伦比亚农民组织、倡导生态农业的修女以及城市学术研究人员结成的联盟，联盟推动在首都波哥大为农贸市场提供良好的公共支持。

21 世纪中叶，市长办公室想调整首都鲜活农产品的流通结构，在农村农业企业和大型连锁超市之间建立一系列“中转”市场。尽管，传统上为波哥大批发市场提供农产品的小农看似要被挤出市场。但是上文提到的农村-城市联盟提交了一份反对提案，呼吁市政府支持建立 10 个新的小农市场。市长办公室拒绝了这份提案，理由是这些小农会把美丽的城市广场变成“贫民窟”。但是压力策略最终说服政府接受开设一个市场作为试点。让政府意外的是，小农组织合理，市场良好有序；城镇消费者急需优质新鲜农产品并爱上了这个市场。试点效果良好以及新市长选举的契机使市政府同意开设更多市场。截至 2010 年，约 2500 个小农家庭年销售额超过 200 万美元。

该小农倡议的目标之一是在各个社会阶层所在的社区开设市场，并商定以低于超市的价格销售产品。由于没有中间商，这样的价格仍然可以使农民获得很好的收益。这一目标刚刚实现。另一个目标是转变城市居民对小农的印象，使小农不再被视为破坏分子，而成为重要且值得信赖的健康和平价食品的生产者。调查显示，这种转变正在深入人心。小农组织利用市场组织并激励小农。结果，小农回到了其所在的村镇，并要求在那里也建立农贸市场。小农组建协会，分担运输成本，并在很多情况下成功地向村政府施压，要求村政府为小农提供卡车将农产品运往市场。最后，这些市场有利于向生态农业过渡。生态农民在大绿色帐篷下销售产品，并商定其价格不会高于其他帐篷中常规农民的售价。不出所料，消费者首先涌向绿色帐篷，并只有当“绿色”帐篷产品被抢购一空后才会光顾其他帐篷。很快，其他农民开始产生好奇；当他们自发地表示对生态农业感兴趣时，他们被介绍给修女，修女将他们引荐给其他小农，后者随后成为生态农业方面的良师（Nyeleni，2013）。

### 插文 2: 摩洛哥塔利温藏红花

由粮农组织支持的摩洛哥塔利温藏红花案例展示了利用地理标志命名创造价值的潜力。地理标志命名将地域与价值链战略结合，从而使小农更好地进入市场。

在摩洛哥，推介原产地产品是政府农业发展战略（绿色摩洛哥计划）的主要内容，其中包括支持小规模家庭农业，从而改进农村地区的福祉，这也是其两大主要目标之一。在塔利温藏红花和小阿特拉斯山脉干旱山区的案例中，粮农组织在国家层面为地理标志系统提供技术支持。

公共主管部门于 2010 年 4 月通过“原产地名称保护制度”对产品进行注册进而认可了这一地理标志，这使塔利温藏红花价格提高了四倍。该计划投入资金对当地景观进行调整。计划还推动组建了所有利益相关者均参与的结构合理的联合会，从而在价格谈判中占据更有利位置。年轻人通过合作社和中小企业参与项目，因此，该进程极大地促进了就业并重新树立了人们对山地和绿洲农业潜力的信心。

塔利温藏红花的例子非常了不起，因为地理标志认可使各类小规模生产者以及当地贸易商和社区参与优化进程。粮农组织提供的技术援助在调动当地和国家层面政府、私营部门和民间社会的技能方面发挥重要作用，树立了当地发展的典范（粮农组织，2010）。

### 插文 3: 玻利维亚参与式保障体系与短价值链直销

结合有机认证和短价值链的一个创新例子是玻利维亚的“参与式保障体系”与当地市场的短价值链直销。目的是推广生态农业方式并促进小农进入市场。

“参与式保障体系”可以替代第三方认证，以市级多利益相关者团体成员（包括农民、消费者、研究人员和政府官员）间的同行评议（社会控制）制度为基础。农民进行田间考察，验证和监督是否符合国家有机标准，市级团体做出认证决定。短价值链是一种营销策略，通过每月开设专门销售有机和传统产品的市场实现“参与式保障体系”团体与消费者的对接。

“参与式保障体系”推动了小农采取有机农业做法，因为，小农通过该体系在当地和国内市场销售农产品，不再需要承担第三方认证费用，也无需准备相关文件。推动小农与市场接轨的关键是不同层面公共行为体参与进来，将“参与式保障体系”标准和标签纳入国家法律体系加以管理。

#### 插文 4：莫桑比克农夫市场

另外一个很好的例子是由国际慢食协会支持和当地联盟予以推动的农夫市场，如莫桑比克马普托农夫市场。组织农夫市场是一个真正具有创新性的项目，建立了良性机制，在提升产品和当地生产者的同时，增加了农村地区的家庭收入。

在意大利艾米利亚-罗马涅大区的资金支持和意大利非政府组织民间自愿团体的协调以及在莫桑比克农民国家联盟、全国农民联盟、非政府组织 Essor 及国际慢食协会的支持下，可持续农业促进项目得以启动。马普托农夫市场是该项目的一部分。来自整个马普托省的少数生产者直接向消费者出售各类产品。季节性和优质产品根据农夫市场的规则进行买卖。这些规则包括（i）直销（当地生产者种植、养殖、收获、捕捞、腌制或改造的产品）；（ii）优质产品（由品尝委员会做出评价）；（iii）自然产品（仅包括在尊重环境的前提下利用传统生产工艺获得的产品）；（iv）原产于本地的产品；（v）对生产者和消费者而言，价格公道的产品。

#### 公共采购和当地购买小农产品

公共食品采购、公共食品分配和稳定价格计划本质上都是补贴计划。这些计划尽管成本高昂，但做出了重要的社会贡献。数十年的经验表明，此类计划能够改善福利，尽管多数情况下收效甚微。而且尽管实施了贸易自由化，但仍需要此类干预措施，这也是许多人所期待的。总之，这些计划尽管是受欢迎的政策手段，但其使用仍然存在争议。为了合理使用这些计划，应对条件做出严格规定。这些条件包括：政治干预经济所产生的直接或间接影响、市场扭曲效果、定位与遗漏、使用的规模和时间跨度及财政成本。

实施这些计划目的是：解决限制小农与市场接轨的基础设施问题，促进小农获取信息，推动采取冲击应对和风险管理战略，促进技术传播，应对国际和当地市场波动，支持扩大当地市场，并最终融入国际市场。其他一系列重要的社会目标包括：支持脆弱或敏感消费者团体和保障粮食安全。最近出现的各种挑战，如气候变化以及国际市场价格波动加剧，呼吁加强此类干预措施。

这些计划在为消费者和生产者稳定价格方面偶尔有效。这些计划也因扭曲竞争和挤占资源而遭致批评。因为，这些资源本可用于教育、卫生或基础设施等其他富有成效的领域。此外，有时，定位不佳和遗漏问题严重，导致腐败滋生，财政成本居高不下。这些计划还因阻碍小农开展多样化经营，种植其他利润更高的作物而遭到批评。此外，计划持续时间较长容易滋生腐败，严重扭曲市场，阻碍竞争和部门独立发展。尽管如此，一系列计划还是稳定了价格，特别是在困难情况下（如歉收和遭遇其他冲击，或者在长期贫困地区），使生产者和消费者双双获益，尽管在收获时节经常会出现严重的价格暴跌。

### 插文 5：政府牵头的计划：巴西和印度

巴西是 2013 年首批建立“公共机构食品采购计划”的国家之一，将公共机构对农产品的需求和粮食安全战略与小规模生产者联系起来。“食品采购计划”是巴西国家粮食和营养安全战略“零饥饿”的主要内容。“零饥饿”的最初目标是抗击饥饿，但随后逐步扩大为共同努力保障“食物权”。其发展中特别值得注意的是，民间社会组织的压力和参与发挥了至关重要的作用，使粮食和营养安全成为政府政策的核心。

“食品采购计划”的三大目标是：（i）支持家庭农民和家庭农村企业家发展生产并进入市场；（ii）为处于粮食和营养不安全境况的人们发放食品；（iii）建立战略性储备。计划采取直接的、有利于小农的采购模式，以市场价格向小农组织采购食品，然后将食品配发给医院、学校以及其他公共机构和有困难的家庭。

在“食品采购计划”基础上，巴西政府于 2009 年启动了“全国学校供餐计划”，将“学校供餐计划”与小农农业政策联系起来。计划要求各州、各市以及联邦学校直接向小农购买其学校供餐所需食品的至少 30%，同时还采取了与“食品采购计划”类似的有利于小农的采购方法。

巴西的两个“公共机构食品采购计划”允许生产者独立参与公共机构市场，或通过正规和非正规团体参与市场，但正规组织享有优先权。脆弱社会群体、生态农业和有机生产也享有优先权。

2012 年，共计 19 万小规模生产者从“食品采购计划”中获益，财政支出超过 9.7 亿巴西雷亚尔。同期，在“全国学校供餐计划”下，用于采购小农产品的财政支出约为 9.58 亿巴西雷亚尔。尽管尚未对巴西“公共机构食品采购计划”在全国范围内所产生的影响进行评价，但若干定性案例研究发现这些计划对当地经济和家庭农民生活所产生的共同影响，包括促进生产多样化和增加产量；增加收入；加强和发展集体组织。

印度于 2013 年通过了《国家粮食安全法案》，该法大致采取生命周期方法且几乎涵盖各年龄段的印度居民。《国家粮食安全法案》保证为在政府和政府资助学校就读的共计约 1.2 亿儿童免费供餐；为 1.6 亿年龄不满 6 岁的儿童免费供餐，为印度所有孕期和哺乳期母亲免费供餐，并为印度每个孕期和哺乳期母亲提供约 100 美元的一次性生育补贴。

《国家粮食安全法案》还在法律上保障占印度人口 67% 的 8.2 亿人能够以补贴水平很高的价格购买粮食。保障每人每月至少可以以补贴价格购买 5 公斤粮食（大米、小麦或小米，补贴价格分别是 0.05 美元/公斤、0.03 美元/公斤和 0.02 美元/公斤）。此外，约 200 万最贫困家庭还可以以同样价格额外购买 10 公斤粮食。这样，每个家庭每月可以购买 35 公斤享受价格补贴的粮食。《国家粮食安全法案》下需要采购的粮食总量约为 6000 万吨。

印度食品公司是印度政府核心中央机构，与其他国家机构共同负责采购大米、小麦及谷物。每个种植季节，在作物收获之前，印度食品公司根据农业成本和价格委员会的建议，宣布最低支持价格。印度政府有时会在最低支持价格基础上额外加价。各邦政府也可在最低支持价格基础上额外加价，农民最终出售给政府的价格是最低支持价格加上中央政府和邦政府提供的额外加价。粮食由各邦政府建立的采购中心采购。过去几年，印度政府平均每年向农民采购粮食接近 5500 万吨。作为“权利下放采购计划”的一部分，许多邦政府还直接从农民手里采购，而不是通过印度食品公司采购。为调动农民积极性，各邦政府通常会在印度食品公司给出的最低支持价格基础上，宣布为农民提供加价。费用完全由各邦政府承担。[接下页]

**插文 5：政府牵头的计划：巴西和印度（续）**

人们认为“权利下放采购计划”具有许多优点。首先，计划降低了采购成本，特别是货运成本，并将“公共分配系统”流通过程中在运输和仓储环节的损失降至最低。计划使各邦能够在税收收入中分得一杯羹并创造当地就业。“权利下放采购计划”增加了参与计划各邦的粮食产量和采购量。同时，计划使政府采购粮食的范围得以扩大，不仅局限于大米和小麦，从而符合当地人们的口味和偏好。

人们认为，只要公共采购计划定位合理，具有临时性并努力将市场扭曲效果降至最低，则有可能促成、刺激和支持小农实现转型发展。公共采购计划的主要思路是将可预见的农产品需求（结构性需求）与小规模生产者联系起来，从而降低风险，鼓励小农提升品质，最终实现完善制度，增加收入和减贫的目标。可预见的需求来源可由公共部门、公共机构（如学校、粮食储备主管部门、粮食援助与救援发展机构、监狱及医院）及其他行为体，如非政府组织提供。范例不仅包括政府牵头的计划，如在巴西、印度或卢旺达，还包括发展机构倡议，如“采购促发展”计划/世界粮食计划署，以及政府和发展伙伴实施的“自家生产食物学校供膳计划”。



## 插文 6：发展机构倡议：采购促发展及非洲自产自销计划

“采购促发展”计划也是利用采购支持小规模生产者的创新方法。该项目由联合国世界粮食计划署于 2008 年启动，试点为期五年，在 20 多个国家实施。“采购促发展”计划旨在找到更有效的方式，对世界粮食计划署的粮食采购加以利用，刺激改进小农农业，使小农更多地进入公共和私营部门市场，从而实现增加收入和改善生计的目的。

除世界粮食计划署的需求外，试点的关键组成部分是利用一系列广泛伙伴的优势和专长。该合作为小农提供了改进农业生产所需的技能和知识，并激发了小农积极性，因为小农的剩余农作物可以放心地找到销路。在试点阶段，世界粮食计划署更直接从小农手中购买了 1.48 亿美元的商品用于开展粮食援助计划。“采购促发展”计划合同违约率从 2008 年第四季度的 59% 下降至 2013 年底的 19%。

由于世界粮食计划署要求所有采购均需达到其全球和国家食品质量标准，因此，“采购促发展”计划为小农参与市场设立了较高的门槛。这有效地发挥了催化作用，助推小规模农民可持续地参与商业价值链，并为其进入其他优质产品市场铺平了道路。“采购促发展”计划支持下的农民组织向世界粮食计划署以外其他购买者销售的商品超过 6000 万美元。这点特别值得注意，因为参与“采购促发展”计划前，很少有农民组织集体对外销售。此外，农民逐渐开始将从事农业生产视为商机，这是小农更可持续地参与市场的另一个关键因素。从金融机构的角度看，持有世界粮食计划署合同的农民组织比其他农民组织风险更小，因此，这些农民组织可以将合同作为抵押，谈判获得更具吸引力的贷款利率。

在三个试点国家开展的影响评估显示，农民组织的关键组织能力及相关成员服务显著提高，营销能力得到增强，并带来许多积极成果。包括对世界粮食计划署以外购买者的销售量增加，获得更多仓储基础设施和设备，集体销售的优质粮食数量增加，以及能够为成员提供更多产后融资。小农层面的成果不太明显。评估显示，在农民组织层面所产生的积极影响之所以没有传递到小农层面，是由于受到许多农村地区普遍存在一系列结构性因素的制约。[接下页]



### 插文 6 (续)

在整个试点过程中，“采购促发展”计划还从注重性别平等的项目发展成旨在改造社会性别关系的项目，特别关注妇女农民并尝试使妇女获益的模式。“采购促发展”计划与伙伴合作，支持妇女生产者更好地掌控其生活，并在社区和家庭中获得更多话语权。在整个试点期间，妇女在“采购促发展”计划支持的农民组织中的参与率增加了两倍。然而，经验表明，数字所体现出的参与（尽管是必要的）并没有直接转化为对妇女农民生活的积极影响，也没有使妇女获得与男性一样的资金收益。反而需要采取一系列干预措施，解决潜在的不平等问题，在社会和经济上为妇女农民赋权，加强能力建设，帮助妇女进入市场并从劳动中获得资金收益。“采购促发展”计划利用各种活动解决挑战，包括因地制宜地制定行动计划；采取针对妇女农民的新方法；让男性参与进来共同促进性别平等并为妇女提供省时、省力的技术。

试点的另一个组成部分是采取关注营养的方法。在若干国家，“采购促发展”计划支持的小农将其作物销售给加工厂和面粉厂，用于生产强化面粉和营养食品，如高能饼干。除私营部门参与外，政府投资同样至关重要。此外，世界粮食计划署坚持质量标准并开展宣传活动，提高人们对食用受黄曲霉素污染粮食的危险性的认识，这使人们食用受黄曲霉素污染粮食的情况明显减少。“采购促发展”计划的潜力得到各国政府广泛认可，一些政府开始将“采购促发展”概念适用于针对小农的更广泛的政策承诺，并将计划某些内容纳入国家战略。卢旺达政府最全面的采纳了“采购促发展”计划，在全国范围内推广了“采购促发展”的方法。一些国家政府，如卢旺达、坦桑尼亚和布基纳法索，已经开始更直接地从小规模农民那里采购粮食，作为战略粮食储备的一部分。在此前的试点国家继续实施“采购促发展”计划以及计划扩展至其他国家的同时，世界粮食计划署越来越多地在计划设计和实施方面为各国政府提供技术支持。

世界粮食计划署与政府合作，在 20 个试点国家中的至少 10 个国家，将小规模农民与学校供餐计划联系起来。在一些国家，该方法还得到“非洲自产自销计划”试点倡议的支持。该倡议以巴西“食品采购计划”为范本，还汲取了“采购促发展”计划的经验。目前，“非洲自产自销计划”已经进入第三个年头。该计划在巴西的支持下在埃塞俄比亚、马拉维、莫桑比克、尼日尔和塞内加尔实施，联合国世界粮食计划署和粮食及农业组织为计划提供技术指导和专长。迄今为止，5500 多名小农获得支持：为 12.8 万名学生的在校餐食供应了食品。农民的能力建设得到加强，能够生产更多、更优质的食品。据称，农民平均生产率提高了约 115%。“非洲自产自销计划”还加强了机构间合作，增强了政府的主人翁意识。例如，在马拉维，计划已成为旨在扩大学校供餐覆盖面的国家战略的一部分。

## 集体行动、小农组织及合作社

过去二十年，各大洲的国家农民组织均将小规模农民纳入区域和全球网络。所有国家和多数农村地区都成立了农民组织，尽管发展和能力水平各异。从地方到国家层面，农民组织为其小农成员开发各种服务。而在许多发展中国家，政府已经从农业部门中脱离出来。

任何农民组织和成功的合作社都首先需要确立共同的目标。这样的集体目标作为“纽带”将众多生产者联系起来并鼓励开展合作。合作的目的是克服协调失灵、信息不对称，或者权力失衡。换句话说，合作通常是为了让众多行为体共同占据有利形势，克服市场失灵。组建团体的三大理由包括：（i）经济激励；（ii）保障获取自然资源<sup>15</sup>；（iii）政治影响力和宣传<sup>16</sup>。某些合作社的目标甚至不止这三项，但通常其最初的共同目标可归为上述三项。

从历史角度看，小农组织面临诸多问题，原因包括：缺少资本阻碍其提高效率并扩大规模（特别是缺少从事加工和制造过程中的附加值活动所需的物质资本），管理技能和治理能力不足，最后，传统组织结构和农民组织的官僚主义使其很难在市场竞争中存活下来。

尽管如此，支持小农采取集体行动仍然是有道理的 – 特别是考虑到可以利用生产、销售和管理层面的规模经济效益，消除进入市场的障碍并降低交易成本。尽管决策过程具有挑战性，但新一代合作社能够提供解决方案。新型农民组织采取不同的管理规范 and 架构，并能通过一系列渠道（如外部股本、拥有金融股份的债券持有人或捐助者的支持）获得资金资源。

从农民组织过去经历中所汲取的经验表明，应将其传统社会角色与经济目标相分离。在新型小农合作社中，可通过其所参与价值链内部的间接联系体现其社会作用。此外，当农民团体在捐助者或非政府组织的支持下组织起来，并能承担一些额外的经济成本以实现社会、环境或可持续性目标时，也体现了其社会作用。

---

<sup>15</sup> 菲律宾全国农民组织联盟是农民运动方面的例子。该联盟最初在土地改革阶段保障了农民的土地权利。在这个“纽带”的基础上，该团体组建了合作社并采取了强有力的企业化经营方式。今天，按照菲律宾标准和货币价值衡量，许多合作社成员已经成了“百万富翁”。

<sup>16</sup> 布隆迪农业生产发展协会联合会由72个合作社中的20130名家庭成员组成，经营范围包括马铃薯、树薯、大米、玉米、木薯、花生、蔬菜等主要生产部门。农民生产发展协会联合会成功地实现了主要政策成果，加强了布隆迪农民运动并对国家政策产生了影响。

证据显示，农民团体若要取得成功并扩大规模，应跨越资产和技能方面的门槛，此外，体制性框架，包括新的立法也可能是必要的。同时，部门政策、新技术、新挑战，如气候变化，使规模经济更具优势。因此，如果政策设计合理并能落到实处，且尊重商业做法，则新型小农组织极有可能获得成功。对发展中国家小农组织而言，关注当地或国内市场比关注国际和出口市场更重要。

### 插文 7：锡卡索马铃薯产业中合作社的活力

锡卡索马铃薯生产者合作社联盟成立于 20 世纪 90 年代中期，作为锡卡索马铃薯生产者协会。该农民组织的宗旨是捍卫锡卡索地区所有生产马铃薯的家庭农场的利益。锡卡索马铃薯生产者协会与锡卡索马铃薯种子进口商生产服务合作社等伙伴共同召开了锡卡索地区所有生产马铃薯村庄的第一次大会。来自“国家小农协调组织”和分区域“西非农民和农业生产者组织网络”的专家出席了大会。在大会上，农民们对马铃薯业的形势进行判断，明确了主要制约因素和摆脱危机的可能方法。

与会人员强烈建议，应在每个生产马铃薯的村庄建立合作社，并在锡卡索马铃薯生产者协会内部建立市级合作社联盟和联盟联合会，从而更好地将从事马铃薯种植的家庭农场组织起来。会议还建议利用销售收入在合作社层面建立“自然灾害和保险基金”。

所有与会者认为，落实这些建议是家庭农场进一步发展并提升整个马铃薯产业的前提条件。在会议推动下，自 2006 年以来，锡卡索共成立了约 50 家合作社。锡卡索马铃薯生产者协会也转型为锡卡索马铃薯生产者合作社联盟。

此后，锡卡索马铃薯生产者合作社联盟继续推动锡卡索区域所有生产马铃薯的村庄建立农民合作社，还发挥了重要作用，帮助约 12000 个家庭农场提升了收入、粮食安全状况和生活水平。这些农场遍布约 100 个村庄，主要集中在锡卡索周边半径 50 公里的区域内，总人口约有 9 万。每年，耕种的土地面积约为 3441 公顷，马铃薯产量 9 万吨，年销售额达到 112.2 亿非洲法郎。在低地地区，马铃薯在凉爽干燥季节收获，收获后的土地用来在雨季时种植稻米，以便继续利用土壤中留下的肥料。由于能够开展作物轮作并在低地地区保持土壤肥力，马铃薯作物在农艺方面发挥了重要作用。

在社会层面，通过在整个旱季让农民留在家庭农场上，减少了农村人口外出，增强了家庭稳定性，这也是保障粮食安全的条件。

自 2010 年以来，得益于合作社的组建以及与锡卡索马铃薯种子进口商生产服务合作社之间建立的伙伴关系，锡卡索马铃薯生产者合作社联盟与储蓄银行 *Kafo Jiginew* 签署协议，由该银行为成员家庭农场提供季节性信贷。

**插文 8: 布克莱迪穆翁大区农产品营销集团联盟和马里粮食营销农业技术人员联盟: 集体营销系统**

马里粮食营销农业技术人员联盟成立于 1997 年,旨在解决马里贫困谷物种植者无法获得信贷而负债累累且无法通过谈判为其农产品获得公平价格的问题。该联盟由 200 多家合作社的 5600 多名生产者组成。

布克莱迪穆翁大区农产品营销集团联盟成立于 1993 年,当时布基纳法索市场上价格波动剧烈。该联盟由 85 个草根团体的 2100 名成员组成。过去 20 年,马里粮食营销农业技术人员联盟和布克莱迪穆翁大区农产品营销集团联盟已经发展成为专业、高效的农民组织,通过提供一系列服务并依靠强有力的组织架构,对成员谷物进行集体营销。目前,马里粮食营销农业技术人员联盟的粮食年产量达到 2.8 万吨,年销售量达到 7000 吨,年销售额为 14 亿非洲法郎。布克莱迪穆翁大区农产品营销集团联盟每年储存和销售 3000 多吨粮食,其中超过 5% 用做布基纳法索国家安全储备。

这两家联盟开发了“集体营销系统”,同时还会给农民支付预付款,集中采购化肥并提供提高单产方面的技术咨询。“集体营销系统”通过联盟将农民剩余产量集中起来,从而增加农民的谈判能力。农民在每个种植季开始时承诺向系统提供预定数量的谷物。

在金融机构贷款的支持下,马里粮食营销农业技术人员联盟通过预付款机制保证会员获得投入品。首先,会员填写表格,对其预计将提供给联盟的产品数量进行估计;然后,农民组织进行分析并为农民提供预付款如下:

- 第一笔预付款: 谷物销售价格(由联盟董事会确定)的 60%。根据过去三年平均价格和市场价格环境计算价格。
- 第二笔预付款: 为农民支付的销售价格的 40%。联盟收到农民提供的承诺数量的粮食后,将这些粮食全部出售。

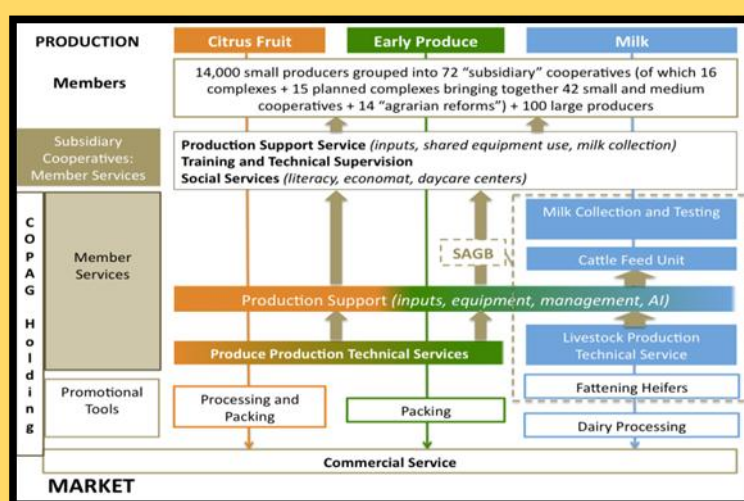


**插文 9：塔鲁丹特农业合作社：乳制品综合商业模式**

塔鲁丹特农业合作社成立于 1987 年，是一家在摩洛哥苏斯-马塞-德拉大区运营的农民组织。合作社由 110 名个体农民和 72 个“子合作社”组成。通过乳制品生产，将 14000 名成员联系起来，并将成员开展的多种活动纳入其服务范围。塔鲁丹特农业合作社所有成员均可以享受合作社服务，大中型生产者通常是合作社的个体成员。合作社成员多数是小农。下文介绍塔鲁丹特农业合作社的整体架构。

成员生产者生产优质产品并将产品交付给“子合作社”或合作社总社。

“子合作社”或合作社总社为成员生产者提供服务（如牛奶收集和储存、分享农用设备、economats、培训、提供改良种用小母牛），并为合作社下属实体收到的奶源提供中转。



合作社下属实体为“子合作社”提供服务（如提供农资，供应牛饲料），并确保对产品进行加工/包装和营销。该商业模式使农民组织能够掌控价值链各环节，并为生产者提供高于国家平均价格的牛奶收购价。

目前，塔鲁丹特农业合作社是规模最大的区域畜牧和乳业运营商。合作社建立了产能 11000 头牛的现代育肥厂、牛饲料生产厂（日产量 350 吨）、屠宰场和切割厂（即将上线），这些都是优化该区域价值链的重要工具。

1993 年塔鲁丹特农业合作社采取价值链方式之前，此类活动十分有限。当时，生产者将牛奶销售给中等规模的阿加迪尔乳业公司。公司为农民提供的价格并不高。1993 年，塔鲁丹特农业合作社最初为其成员提供的牛奶采购价是每升 2.70 迪拉姆。当时，其他私营公司提供的价格是每升 1.85-2.20 迪拉姆。当时，该地区的平均产量是每天 15000 升，而目前，仅塔鲁丹特农业合作社一家就能保证日均 70 万-80 万升的产量。

上述两个例子（插文 8 和 9）说明了合作社将农民与市场接轨的发展模式中所普遍采取的战略。第一种模式可归纳为建立“有利的价值链伙伴关系”。其中，合作社

为数量众多的生产者服务，共同在相关活动（例如，关注获取信贷、投入品或通胀）中发挥有限作用，但与其他市场主体相比，仍然能够谈判获得非常可持续和有利的条件。第二种模式可归纳为“升级”战略。其中，合作社随时间推移逐渐将相应价值链的许多功能纳入其系列活动。

**成功要素：**在两种情况下，成功的核心要素都是强有力的治理和领导力，从而能够始终保持明确的“纽带”，即使随着合作规模逐渐扩大也是如此。马里粮食营销农业技术人员联盟是一个特别有意思的案例。受产品价格剧烈下跌影响，联盟“存在的理由”受到挑战。此后，联盟发生了内部危机，几乎濒临崩溃边缘。但联盟设法扭转了趋势，并变得更加强大。

#### 插文 10: 帕劳农民协会、“价值网”和食品枢纽

在帕劳的母系社会中，农业是女性的势力范围，正如帕劳谚语所说：“芋头田是生命之母。”除提供食品和收入外，芋头地还承担许多其他功能。交换芋头及其他食品在文化习俗和主要家庭活动的一部分。家庭农场属于多功能企业。家庭农场在出现灾难时提供缓冲，作为维系家庭的纽带，还肩负着财富创造的任务。尽管这种财富创造并没有反映在官方统计数据中，但这种“分享和关爱”产生了乘法效应，创造了实实在在的经济和社会财富。农业家庭及其受益人的关系构成一张“价值网”，而不是一条“价值链”。家庭农场还作为文化和社会学习中心。家庭农场能够让年轻人参与进来并掌握农业知识，还是代际间沟通的载体。

传统上，帕劳能够实现粮食自给自足。相比之下，今天，进口食品占至少家庭平均饮食的 90% 以上。政府忽视农业，人们不愿意购买众多小农场生产的产品，以及芋头等传统食品地位的下降，都使传统家庭农业逐渐失势。

家庭农场协会正在采取行动，并不是全盘否定所有非传统方法，而是有选择性地采取和适用与家庭价值观相一致的内容。帕劳的农业转型体现的不是“传统”与“现代”的划分，而是取向的差别：农场是以利润为取向还是以家庭为取向？农场是关注销售还是服务？商业化内容可以与传统价值和谐共存；然而，盲目的商业化将使家庭农场失去“家庭”的意义。帕劳农民组织提供服务并帮助农民更好地获取现有服务，包括市场和附加值活动。目前，帕劳正在着手建立一个多用途、多功能“集会地”。该“集会地”将作为区域粮食枢纽。“集会地”将使家庭农民与消费者直接对接，吸引批发商、外国游客和当地消费者；“集会地”还能提供培训场所，加强农民、厨师和消费者之间的关系，对订单进行处理和汇总，提升文化的吸引力和感召力。该“集会地”还能加强制定进口替代战略行动计划的能力，增进与旅游市场的联系。旅游市场是帕劳增长最快的经济部门。此类支持性机制将生产者与需求最迫切的领域联系起来，因此，能够加强“价值网”并提升灾后恢复工作，如破坏力很强的台风。

## 支持性服务及价值链中的联系

许多商业模式通过将小农与购买者和消费者联系起来，支持小农发展，如生产者合作社、订单农业或外包项目。在许多此类商业模式中，政府和捐助者发挥了重要作用，支持对基础设施和服务进行关键投资，并提供法律框架和资源，将风险降至最低。政府出台扶持性政策，促进贸易，改进对金融服务的获取，提升农民技能和技术。这对于推动小农在有利条件下进入和融入价值链发挥至关重要的作用。但农民还需要与价值链上其他参与者以及为价值链提供服务的主体建立商业关系和伙伴关系，从而与供应链上其他行为体建立联系。

在所有情况下，为了更好地参与价值链，通常需要投资、获取信息和生产性服务。此外，还需要具体的政策和安排，支持农民并减缓风险。卡蓬加稻米项目和农发基金在加纳对价值链协调所采取的平台方法（见下文）就是这方面的例子。项目通过让小农更好地获取服务、投入品和基础设施从而进入价值链，使小农以高效和可持续方式提高单产并提升品质。在加纳，妇女被赋予了尤其强有力的地位。

通常，农民获取金融服务是其进入价值链的关键。农民应能对生产能力和生产工具进行投资，从而使机遇最大化。此外，农民还需要充足的周转资金以满足市场的数量要求。然而，在许多情况下，小农无法获取银行和保险服务。这时，微型金融等创新方法能够发挥重要作用，根据农民情况提供量身定制的产品，帮助农民进入价值链。例如，在孟加拉国，农发基金一直与 PKSF 基金会（Palli Karma-Sahayak Foundation）合作，为小规模生产者 and 企业家提供满足其需求的量身定制的产品，推动农村发展<sup>17</sup>。PKSF 基金会是孟加拉国“微型金融中央银行机构”，在全国拥有广泛的伙伴组织网络，一直担任牵头实施机构。截至 2014 年，PKSF 基金会已经为 1000 多万贫困女性和男性提供了金融服务，并逐步将服务范围扩展至微型企业家，目前已为 50 万微型企业家提供了服务。此外，在当前农发基金项目下，基金会的非金融服务（如业务发展、营销和技术援助）范围也在扩展。

提供其他服务同样重要，如包装、运输、冷藏、分拣和质量检验。“一亩基金”在坦桑尼亚高地地区开展的相关活动说明了这一点。“一亩基金”使小农与有信誉的买方对接，绕过当地市场极其有限的机遇，使小农商品的售价提高了 30%<sup>18</sup>。商业知识

---

<sup>17</sup> 项目缩写为：MFTSP（小微金融与技术支持项目）、MFMSF（边缘农民和小农微型金融）、FEDEC、MIDPCR（Charland 区域市场基础设施发展项目）。

<sup>18</sup> <http://www.oneacrefund.org/blogs/tag/market%20access/166>

和私营伙伴关系能够使小农更充分地参与价值链，“食品解决方案伙伴”的工作也体现了这一点。

确保价值链能够为小农带来机会是复杂的，需要投资，开展价值链分析，了解机遇、劣势及需求—如何分担成本，分享利润，利用强有力的法律框架和良好治理使合同和权力得到维护。

**插文 11: 卡蓬加稻米项目：通过外包计划进行投资，为小农提供服务和市场**

创新型合同和农业安排可帮助更多农民进入市场并最大程度地降低风险。在坦桑尼亚，小规模稻米种植者努力提高单产并生产质量和数量稳定的产品。这使其难以从区域稻米需求量增加中获益，也难以卖出更高的价格。

卡蓬加稻米项目为这些农民提供了新机遇。项目方将土地分成小块给农民租种，农民再以固定价格将稻米卖给项目方。但合同并不具有排他性，农民还可将稻米卖给其他买方。项目为农民带来的主要好处是农民可以更便捷地获取服务和投入品。项目方为农民整好地，并提供其他农业服务，如喷施、提供投入品以及收获。这有助于农民扩大生产规模，参与计划的农民还可以使用农场的碾磨厂。

迄今为止，项目吸引了约 75 名承租人，且单产大幅增加。允许农民使用碾磨厂还可以提升稻米品质，使农民进入区域出口市场。同时，农民掌握了其他技术，从而使稻米种植、水资源和投入品利用更节约且更可持续。

**插文 12: 加纳：北部农村增长计划 – 为价值链行为体提供平台，更好地协调和考虑各利益相关者的需求和优势**

该计划的目标是使加纳北部地区实现可持续农村生计和粮食安全，特别是生活在边际土地的人们，如农村妇女及其他脆弱群体。“北部农村增长计划”着眼于加强农业价值链上不同行为体之间的联系，包括生产者、生产者组织、供应商、服务提供方、金融机构、汇总商、购买者（如加工商、贸易商和出口商）、研究人员和管理人员。计划支持公私伙伴关系安排，确保小农能够获取金融并进入市场。

计划为“妇女种植的作物”提供特定服务，促进价值链的发展。这帮助妇女获得了土地及其他生产性资源。通过直接与国际市场接轨，妇女的收入增加了两倍。妇女越来越多地参与其他商品窗口。目前，妇女价值链参与者也参与了地区价值链委员会。计划参与者中的三分之二为女性。计划与地区议会和政府机构的性别事务官员合作，还与最高酋长接触，通过让妇女获得土地在经济上为妇女赋权。



### 插文 13: 知识转让创造新机会: 食品解决方案伙伴

“食品解决方案伙伴”是一家非营利组织，让大型跨国公司的雇员志愿者为发展中国家的小型食品加工商和磨坊主传授技术和业务专长。提高当地食品加工商的能力，使其能够购买更多农产品，并为全民生产更优质、更营养的食品 – 在整个食品价值链上创造乘法效应。为此，“食品解决方案伙伴”开发了技术和知识转让模式，使当地食品加工商的需求与“食品解决方案伙伴”专家提供的资源相匹配。2010年至2012年间，在“食品解决方案伙伴”开展工作的五个国家（肯尼亚、赞比亚、坦桑尼亚、马拉维和埃塞俄比亚）中，参与项目的加工商每年出售给援助机构的食品量增加了18.6%。2013年，营养改良产品的年销售额同比增长了35%。

总之，“食品解决方案伙伴”为500多家食品公司提供了培训，并为74家公司直接开展了量身定制的能力建设活动。这些公司进而为约55万小农及其约330万家庭成员提供了支持。在计划的帮助下，当地加工商向粮食援助买方销售的食品量增加了15000吨，买方将这些食品提供给脆弱群体，满足关键的营养需求。今后五年，“食品解决方案伙伴”希望直接为300多家食品加工商提供帮助，培训至少2000名食品专业人员，为100多万非洲农民提供可持续的市场。<sup>19</sup>

### 插文 14: Hilina 强化食品: 与小规模花生种植者建立更强有力的联系, 在当地生产专业营养食品<sup>20</sup>

为脆弱群体提供即食治疗性食品，用以治疗严重急性营养不良往往需要从国外采购此类食品。然而，如果可以在当地采购，将可为企业节约大量成本，同时为小农创造商机。认识到这一点，埃塞俄比亚食品加工企业 Hilina 强化食品寻求使用当地采购的花生生产即食治疗性食品。除供应一家尖端无菌工厂外，Hilina 还从救援机构那里获得大量即食治疗性食品订单。然而，当地种植的花生质量较差并受到致癌性真菌黄曲霉素的污染。黄曲霉素对接触人群营养物质的吸收产生负面影响，导致儿童发育迟缓，并对健康造成其他负面影响。小农不了解黄曲霉素的污染过程，但由于花生售价低，缺少市场和优质种子，小农对种植花生失去了兴趣。  
[接下页]

<sup>19</sup> <http://www.technoserve.org/blog/corporate-expertise-helps-local-businesses-build-food-security-in-africa#sthash.62yvkZKv.dpuf>

<sup>20</sup> 改编自 Jones, C.J. (2011 年)。“转变职能为埃塞俄比亚即食治疗性食品价值链生产者创造价值”，营养价值链（编辑 C. Hawkes 和 M. Ruel），国际粮食政策研究所，2020 年展望大会第 4 号文件，印度新德里。

**插文 14: (续)**

面对这些制约因素，Hilina 抓住机会与小农积极合作，找到了互利共赢的发展方式。经过多年发展，Hilina 已不仅局限于在价值链中承担通常的食品加工职能，而是与小农在生产环节开展合作，提升花生品质。Hilina 除了为小农提供推广服务和优质种子外，还邀请小农走进实验室了解黄曲霉素污染过程，并为小农定期提供关于其花生品质的反馈意见。重要的是，Hilina 还承诺以更高价格收购未受污染的花生。最终，黄曲霉素污染得以消除。

通过上述合作，Hilina 成功地提高了当地生产的、安全的即食治疗性食品的产量，小农从花生中获得的收入增加了三倍。而且，农民能够生产出更多、更优质的花生。此外，小农继续将其增加收入中相同比例的资金用于购买食品，这意味着其消费量增加，且很有可能购买更优质的食品。这表明如何利用价值链方法加强小农的市场准入，同时为私营部门创造利润并解决营养需求。

## 采取商业伙伴关系战略，使小农持续进入市场

伙伴关系通常由拥有共同目标的伙伴建立，旨在解决无法独自解决的问题，或者缩小无法独自缩小的差距。阻碍小农进入市场的制约因素可包括：（i）市场失灵；（ii）机构障碍；（iii）体制缺陷；（iv）技术缺口。伙伴关系可以是非正式的，包括通过签署协议和备忘录记录共同的意向，也可以通过签署书面和具有约束力的法律协议确立伙伴关系<sup>21</sup>。各方（包括政府、私营部门企业、非政府组织、农民组织或其他小规模生产者）的最主要目标是克服阻碍积极发展的问题。

私营部门参与伙伴关系通常是为了使价值链和市场更好、更公平地运行，实现商业利益无法带来的或通过传统商业模式无法取得的成果。成功的伙伴关系能够弥补差距，加强能力建设，并最终过渡到建立能够自我维持的系统。对政府而言，建立公私伙伴关系的根本原因是实现公共目标。公共部门之所以参与公私伙伴关系，是因为市场失灵使某些商品和服务无法充分供应，导致生产者和消费者蒙受损失，而他们本来可以受益。公私伙伴关系作为风险分担机制，激励各方为实现共同目标贡献力量。因为一旦遭遇失败，各方将分担成本。一般而言，伙伴关系可以解决一系列问题，包括提供公益物（如基础设施、知识等），提供俱乐部物品（如为会员提供价格更低的投入品和服务），或者帮助克服市场失灵（如分担风险。该风险如由一方承担，该方将无以为继并将无法提供服务/商品），帮助提供技能、技术和培训 – 如商业和营销技能等。

---

<sup>21</sup> 私营和公共部门之间签署的正式协议称为公私伙伴关系。

**插文 15: 玛氏和农发基金在印度尼西亚建立伙伴关系：公私伙伴关系提升整个价值链的服务供给**

“农村赋权与农业发展计划（2009-2014 年）”由印度尼西亚政府实施并得到农发基金的支持。该公私伙伴关系的变革理论是通过针对农民的能力建设活动以及提供最先进的可可技术，实现可持续的可可生产，改进农民生计。为此，印度尼西亚政府在农发基金的安排下与玛氏签署协议。此前，玛氏已在可可科学院开发了技术链为农民提供能够提高生产力的“一揽子技术”。通过培训农业推广人员和种养大户，玛氏所提供技术援助的效果可以进一步增强，并提供振兴可可生产所必须的专业知识。

玛氏做出的主要贡献是成立“可可发展中心”，并在中心培训“可可医生”。这些可可医生作为当地推广服务提供者，帮助社区成员解决有害生物问题，应用改良的生产技术，并完善土壤管理。玛氏也可作为最终买方，但就此没有订立合同。生可可采购自许多（竞争性）当地买方；有些买方也为玛氏供货。因此，有意思的现象是，大公司关注维持全球优质可可供应足以使其愿意为农村发展项目投资。

其他公私伙伴关系包括共同对生产基础设施或加工设施进行投资。相关例子有很多<sup>22</sup>，例如，农发基金与卢旺达两家茶叶种植园和加工厂合作。小规模生产者加工厂的股东并为工厂供应茶叶。在乌干达，大型棕榈油生产单元由外包计划和核心种植园组成，采取公私伙伴关系形式，确保提供服务，获取信贷，产品运输，透明定价。通过卡兰加拉油棕种植者信托，推动大型购买者与小规模生产者进行可持续互动（农发基金，2013）。

尽管如此，公私伙伴关系仍然遭到了民间社会组织、媒体和学术界的批评，认为其安排过于复杂，存在锁定危险和道德风险，模糊了公共和私营部门之间的角色和职责划分，无法保障取得成果且监督执行不力<sup>23</sup>。还有人担忧，公私伙伴关系自上而下和以商业为驱动的性质使其优先考虑商业利益，而为贫困农民和边缘化社区带来的好处则尚不明朗<sup>24</sup>（Heinrich，2013）。与分散或无组织生产者合作带来的交易成本导致公私伙伴关系更倾向于与组织良好、地理上接近的农民合作，而将更为脆弱和贫困的农民排除在外。私营部门也对公私伙伴关系心存担忧 – 公私伙伴关系建立的模式通常不具有长期可持续性，或者难以顺利过渡。因为，公私伙伴关系依赖捐助者的支持，而不是为了建立技能和架构，使合作伙伴获得长期的、切实可行的商业成功。在公私伙伴关系中，私营部门所能发挥作用往往仅局限于融资。

<sup>22</sup> 欲了解更多农发基金支持的公私伙伴关系的例子，可参见农发基金（2013）。还可通过以下链接，获悉粮农组织关于农业企业中公私伙伴关系的案例研究：<http://www.fao.org/ag/ags/ags-division/publications/publication/en/c/207992/>

<sup>23</sup> 本章节以即将发布的农发基金/国际发展战略评估公私伙伴关系成果和功能的出版物为依据（国际发展战略/农发基金，2015 年即将发布）。

<sup>24</sup> 一些批评者还指出，由于伙伴关系本身耗资大且存在机会成本，可能对企业盈利能力带来潜在损害。

尽管存在上述困难，商业伙伴关系和公私伙伴关系仍能对农村经济产生重大影响并在商业和发展方面带来积极成果，若干例子也证明了这一点。伙伴关系带来的主要好处包括（i）获得创新和改良的投入品；（ii）可靠的市场渠道并能进入更有价值的

市场；（iii）投资于农产品加工；（iv）创造就业并刺激非农经济发展；（v）增加政府对某个农村地区的重视；（vi）增加对社会/公共产品的投资，如保健、教育等以及其他能够提升可持续性的活动。相关例子可包括共同提供基础设施、教育、培训、保健（插文 16）以及通过私营部门获得创新和服务。



#### 插文 16: 农村发展倡议：嘉吉与国际关怀协会

国际关怀协会与重要供应链中的嘉吉业务部门和当地雇员合作，帮助农民更好地进入供应链，增加收入，提升教育，抵制童工现象，增加基本医疗保障。“农村发展倡议”于 2008 年启动，为期五年，耗资 1000 万美元，在印度、加纳、科特迪瓦、埃及、洪都拉斯、危地马拉、尼加拉瓜和巴西开展活动，改善了十多万人民的生计。在此经验基础上，嘉吉与国际关怀协会于 2014 年再次建立了伙伴关系。

在嘉吉与国际关怀协会“农村发展倡议”战略伙伴关系的帮助下，34000 多名农民及其家庭获得了培训和技术援助，农业和非农企业生产率得到提高。倡议帮助农民获得信贷和优质投入品，提升农民销售的农产品的品质。参与倡议的农民收入和生计得到显著改善。近 27000 名农民及其家庭增加了收入。

例如，在埃及，伙伴关系着眼于帮助小规模农民开展多样化生产，使大豆作物更好地进入市场，获得更高利润嘉吉通过社区发展协会为当地产品支付溢价。该溢价能够抵偿成本，包括向公司位于亚历山大的加工设施运送产品所产生的费用。当地价格与国际价格的差价用于为社区项目（如学校）提供资助。2011 年，一家社区发展协会利用这部分资金为饲养山羊的贫困寡妇建立了创收项目。这成为为妇女赋权的重要内容。

除资金贡献外，“农村发展倡议”依赖嘉吉提供的农业专业知识、商业资源、价值链知识和政策影响，并邀请嘉吉雇员和顾客参与主要活动。倡议对这种多方面合作和计划产生的影响进行跟踪并每六个月进行一次报告。

更多信息可参见：<http://www.cargill.com/wcm/groups/public/@ccom/documents/document/na3077859.pdf>  
<http://www.care.org/newsroom/press/press-releases/cargill-and-care-renew-effort-fight-hunger-improve-incomes-among-smallholder-farmers>

### 插文 17: 津巴布韦发展食品援助计划

“发展食品援助计划”使人们为共同理想而努力，并将传统概念与创新相结合，加强了家庭和社区的抵御能力。项目与马塔贝莱兰省 66000 多户家庭合作，采取社区牵头的方法，提高生产力；并采取市场驱动的方法，在地区之间调剂谷物余缺，推动脆弱家庭参与有利价值链。计划利用过去和新的基础设施投资，通过保护性农业和土地恢复，改善水资源管理，提升土壤肥力。

项目预期将使单产增加 75%-100%，将粮食不安全和发育迟缓问题减半。

更多信息可参见：<http://www.cnfa.org/program/amalima-development-food-assistance-program-zimbabwe>

### 插文 18: 圣多美和普林西比出口作物公私伙伴关系

圣多美和普林西比“参与式小规模农业和手工渔业发展计划”是农发基金、法国开发署、圣多美和普林西比政府以及五个欧盟私营部门伙伴（Kaoka、CaféDirect、Hom&Terre、Malongo 和法国兴业银行基础设施投资）建立的公私伙伴关系。该公私伙伴关系于 2003 年启动，其主要活动之一是利用有机和公平贸易认证以及与欧洲购买者建立公私伙伴关系，增加传统农业价值链（可可、咖啡、胡椒及其他香料）投资的回报率。该公私伙伴关系由政府、农发基金、私营部门以及“参与式小规模农业和手工渔业发展计划”支持的合作社组成。

#### Structure of PPPs

Smallholder farmers, purchasers, governments and IFAD play complementary roles in PPPs as follows:

#### Role of the private sector

- Purchase farmers' products at fair prices
- Provide technical assistance and sharing of know-how
- Participate in providing required production inputs
- Apply social and environmental principles in terms of prices paid, product characteristics, production and processing systems
- Participate in producer financing via distribution and recovery of production credit

#### Role of farmers' organizations

- Mobilize producers in order to reduce transaction costs
- Provide technical support and access to production inputs
- Oversee production and post-production to ensure application of agreed quality, quantity and timing standards
- Manage any shared equipment or facilities
- Provide aggregation, sorting, processing, packaging and transport as contracted
- Support performance of members in accessing, using and repaying credit

#### Role of governments (with IFAD financing)

- Finance technical assistance to collectively organize farmers
- Provide infrastructure to facilitate market access
- Ensure access to any required inputs, including credit, to maintain production standards
- Finance equipment and facilities for farmers' organizations

#### Role of IFAD

- Ensure timely availability of financing
- Provide supervision and implementation support for increased project performance
- Verify that treatment of farmers' organizations by purchasers meets PPP principles
- Promote policy dialogue with public institutions for the development of enabling regulatory frameworks and legislation

**生产者获得的主要收益是：**（i）产品价格增长了近四倍；（ii）获得了为协会/社区发展进行投资所需的资源；（iii）提高了人们的主人翁意识；（iv）提高了技术和管理技能/知识；（v）其所在社区获得整体发展，农村进城人口减少，农村经济得到振兴。

资料来源：农发基金（2014）为生产可持续认证产品的小农提供支持。还可参见“参与式小规模农业和手工渔业发展计划”以及即将发布的“如何就农民组织和市场做说明”，农发基金，2015年。

## 公共投资基础设施、研发及政策框架

对基础设施（如市场设施和道路）、研发以及适当的法律和政策框架进行公共投资，对于促进小农与市场接轨战略的成功发挥重要作用。

此外，政府应认识到各层面（国家、区域、地区）以市场为导向的基础设施的重要性。特别是，交通基础设施对于可持续农业和整体发展至关重要，因为发展中国家权力下放的小农需要广阔的网络以进入日益发展的城市的市场，降低种子、化肥等投入品的零售价格，并最终使产品卖出更高的价格。同样，指导市场的体制框架以及整个价值链的不同环节都是不可或缺的。政府政策和投资决策会对小农参与市场的大环境产生直接影响。法规会对市场运行的条件产生深远影响。例如，孟加拉国兽药方面的部门政策会影响动物卫生状况，进而影响农民参与乳制品生产的能力。无法获取兽药会带来巨大风险，因为动物疫病有可能增加并使畜牧生产遭受损失。屠宰操作、食品标准、出口规定及税收和劳动法规等其他部门政策也有类似的例子。农村地区机构能力应得到加强，从而为农民、农民组织和商人创造可持续发展的社会资本。这将有助于制定明确的条件和规则，确保所有参与者都能公平地获得收益。

在非洲的特殊情况下，基础设施发展被确定为“非洲农业综合发展计划”下经济发展的跨领域支柱。非洲开发银行等发展伙伴越来越多地重视提供融资，支持必要的基础设施建设，助推农业产业部门的发展。同时，正如 2003 年“马普托非洲联盟峰会”达成的共识，人们越来越多地意识到，必须找到方式，增加私营部门的资源投入，提高农业部门的公共支出水平。2012 年，粮农组织在非洲举办了关于对市场导向型农业基础设施进行投资的圆桌会议。会议的主要建议<sup>25</sup>包括：政府应增加对基本的、市场为导向的公益性基础设施进行直接投资，如水利、市场基础设施和乡村道路。

然而，由于存在多重风险和市场失灵，私营部门不可能对这些领域进行投资，因为在这些领域，很难进行直接收费以及获得快速和有保障的回报。此外，还需要对下列服务进行直接投资，如电信、农村电力、农村金融、保健与安全。这些都有助于营造有利的营商环境。应提供利率合理的农村金融和信贷便利，鼓励并使小农和企业获得信贷，进行投资。此外，还需要对农业企业和市场投资者提供技术服务。

应视情况建立公私伙伴关系，加强对水资源管理、仓储设施、市场和乡村道路等基础设施进行投资。公私伙伴关系若想取得成功，可能需要建立合理的政策、体制和

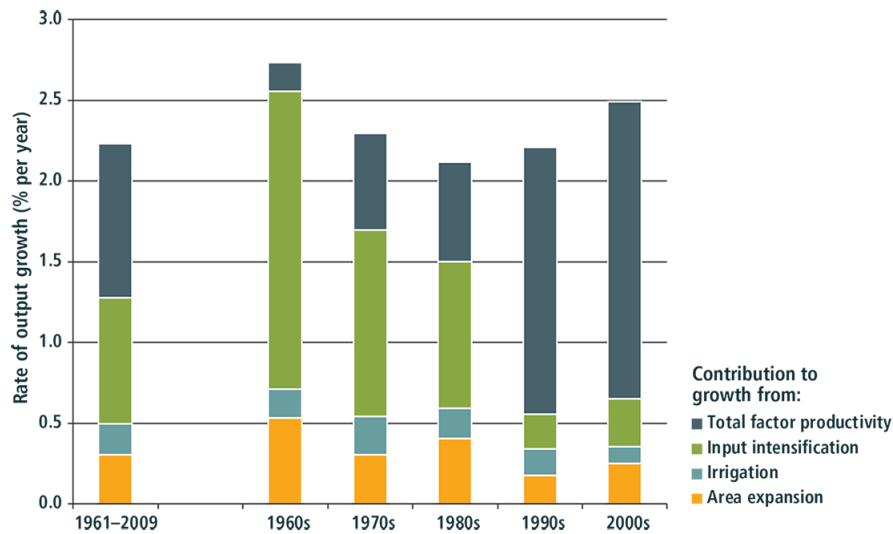
---

<sup>25</sup> 粮农组织，2012 年。对非洲市场导向型农业基础设施进行投资。圆桌会议议项摘要。罗马。

<http://www.fao.org/docrep/015/i2687e/i2687e00.pdf>

监管框架。下文介绍公共部门、私营部门或两者通过公私伙伴关系对市场导向型基础设施进行投资的例子。孟加拉国的例子说明政府如何影响当地市场运行的条件，并将通常被排除在外的群体（在此案例中为妇女）纳入设计过程，参与决策制定。

最后，政府需要投资于创新，包括直接对农业研发进行投资，或者促进生产者相互分享从更大型私营部门主体学到的知识。Fuglie（2012）的研究指出，多数生产力的提升都可以归功于创新。创新增加了全要素生产力，使单位投入品获得更多产出（图 5）。



Source: K. Fuglie, "Productivity Growth and Technology Capital in the Global Agricultural Economy," in *Productivity Growth in Agriculture: An International Perspective*, ed. K. Fuglie, S. L. Wang, and V. Eldon Ball (Oxfordshire, England: CAB International, 2012).

图 5 全球农业产量增长的驱动力



### 插文 19: 塞拉利昂与政府小农商业化计划

例如，可通过塞拉利昂的案例以及塞政府实施的由粮农组织支持的“小农商业化计划”总结一些最佳做法。该计划将在全国建立 650 个“农业企业中心”，提升小农的商业化水平。这也是一项重要的公共基础设施投资。“小农商业化计划”旨在实现从自给型农业到企业经营型农业的转型。

“农业企业中心”作为小农实现商业化的主要渠道。“农业企业中心”由一个加工区、一个投入品商店、一个干燥区和一个会议室组成。这些实物设施由董事会所有和运营，董事会成员由周边 2-3 家农民组织成员组成。作为企业实体，“农业企业中心”为小农提供一系列技术、运营和营销服务。塞拉利昂农业、林业与食品安全部也主要利用中心平台提供推广服务。

一家“农业企业中心”（位于博城的 Yafami “农业企业中心”）与正规买方西非稻米公司成功建立了业务联系。西非稻米公司为该“农业企业中心”提供了一家大型稻米碾磨厂，使稻米加工能力从 2011 年的 110 蒲式耳增加到 2012 年的 1710 蒲式耳。为推动“农业企业中心”与意向买方建立联系，组织了“商务洽谈日”活动。通过这些活动，西非稻米公司等大客户走进了 Brima 镇。西非稻米公司为“农业企业中心”提供品牌包装材料，由“农业企业中心”提供可以直接零售的注明公司品牌的 2 公斤和 5 公斤规格的产品。西非稻米公司还与“农业企业中心”/碾磨公司合作，使产品质量达到规定标准。除稻米碾磨厂外，“农业企业中心”还拥有集团农场，农场灌溉面积从最初的 12 英亩增加到目前的 30 英亩。此外，中心还有 10 英亩木薯田。“农业企业中心”也入选成为农业经纪人。中心投入品商店可以接收种子投入品，中心还种植了一小块蔬菜试验田。

### 插文 20: 利比里亚及农业和资产开发公司

各种经验表明，政府可通过公私伙伴关系提供支持。利比里亚建立的伙伴关系就说明了这一点。在利比里亚，农业部、农发基金和利比里亚农业和资产管理公司建立了伙伴关系。利比里亚农业和资产管理公司是一家私营可可和咖啡出口商。“小农树类作物振兴支持项目”由三部分组成：i) 建设农村路网；ii) 通过小农与私营部门对接，恢复 1000 公顷可可和咖啡种植园；iii) 三家合作社的机构建设。项目期为 2012 年至 2017 年，由利比里亚农业和资产开发公司提供技术、推广服务和融资；迄今为止，公司已为项目投资 100 多万美元，并承诺再投资 500 万美元，用于扩大项目规模，扩种 15000 公顷可可或咖啡。

该公私伙伴关系使近 1000 名农民获益，他们的商业化水平提升（与此前市场中介支付的价格相比，价格增加了 50%）、销售量增加，产品品质得到提升。



**插文 21: 孟加拉国 Charland 地区市场基础设施发展项目, 2006-2013 年**

项目通过开发基础设施, 发展生产和营销团体, 极大地造福了妇女生计。项目将所有市场建设工程和人字形砖道路铺设工程承包给“劳动合同社团”。社团所有的领导和 90% 的成员都是女性。“劳动合同社团”的许多女性成员由于参与了市场建造, 对市场产生归属感并愿意光顾市场。此外, 项目十分重视让妇女参与市场管理委员会并在所有市场中为妇女保留了 25% 的席位。在项目开发的 66 家市场中, 14 家市场开辟了“妇女市场区域”。在这个区域, 4-6 家商店分别开设在小型建筑中。这使更多女性商人能够设立小摊位, 也能够鼓励更多女性顾客光顾市场。此外, 50172 名妇女接受了渔业、家禽、畜牧、蔬菜种植等培训。饲养地方家禽品种是妇女的主要职业, 据妇女称, 由于她们或是将自养家禽用于食用, 或是用家禽销售收入购买其他营养食品(膳食多样性), 粮食安全状况得到改善。总之, 据项目称, 项目使 125405 人直接受益, 其中 98359 人为女性, 占 78%。

计划网站: [http://operations.ifad.org/web/ifad/operations/country/project/tags/bangladesh/1322/project\\_overview](http://operations.ifad.org/web/ifad/operations/country/project/tags/bangladesh/1322/project_overview)



### 第三章：结论综述以及今后粮安委利益相关者讨论的方向

小农农业是实现缓解贫困及粮食不安全目标的解决方案的组成部分。

然而，应考虑不同国家和生态系统小农农业的多样性，以便评估小农在该部门内面临的挑战及其所处的体制环境（粮农组织，2014a）。

本文提供的一系列证据显示了所采取的方法及小农运营环境的多样性，且这些案例成功地建立并加强了小农与市场的联系。然而，总结具有更广泛适用性的经验仍然是一项挑战。对不同类型的市场及其运作方式进行更深入分析，应能发现对小农生计、恢复能力和粮食安全造成影响的主要问题。本章将上述案例进行汇总，对比第一章所述小农和市场的特点，明确高级别论坛上需要讨论的问题。

#### 案例研究经验汇总



什么奏效，在哪里，为什么？第二章提供的一系列案例表明，小农确实在不同的市场中运营，且有能力在不断变化的农产食品系统中解决诸多挑战，抓住机遇。受报告篇幅所限，这些案例只能提供初步信息，无法完全充分体现各成功要素之间的复杂关系，也无法提供精确的成果数据。承认上述局限性并不会弱化报告所要传递的讯息，而只是说明需要开展更多工作，以厘清**小农、市场及粮食安全**之间的复杂关系。我们应尝试首先对结果进行系统性总结，从而为高级别论坛的讨论以及今后在该领域所要开展的工作提供参考。

可从第二章介绍的六大类成功案例中总结出一些结果。很多结果与第一章结尾提出的挑战和机遇相关，如城镇化的推进，农超对接（纵向整合）以及人口和饮食变化。一些规律反复出现在众多案例中。

可从第二章介绍的六大类成功案例中总结出一些结果。很多结果与第一章结尾提出的挑战和机遇相关，如城镇化的推进，农超对接（纵向整合）以及人口和饮食变化。一些规律反复出现在众多案例中。

#### 1. 小农是实现粮食和营养安全的关键

小农及其与市场接轨的主要目标和主要预期影响是提升粮食安全水平。尽管小农具有多样性且面临一系列制约，但案例显示，所有小农都为其家庭（已占世界人口重要比例）的粮食安全做出贡献，而多数小农保障了更大范围的粮食安全。全球多数粮食由小农生产。特别是，本地贸易、短价值链、公共机构采购计划及其他

政策带来的变化为小规模生产者创造了更大潜力，借此加强其对世界粮食供应的贡献。

因此，让小农（女性和男性）主宰自己的命运，支持小农的战略至关重要。在上述案例中，小农率先进行自我组织，成立了农民组织、合作社、生产者团体或其他协会。这些组织追求（至少）一个共同目标，这也是凝聚成员的纽带。有些团体关注改进小农对投入品和金融的获取，团体作为减缓市场风险的机制或者统一订购投入品等。有些团体承担仓储、汇总、加工、甚至营销职能，以便控制更多产品附加值环节，赚取更高额利润。

塔鲁丹特农业合作社将乳制品价值链完全纳入合作社架构就是一个例子。

目前，合作社使整个摩洛哥 14000 名成员获益，其产品可在国内市场上与“达能”相竞争。有时，小农团结起来影响政策制定或捍卫财产权利。

例如，菲律宾菲律宾全国农民组织联盟影响并改变了 20 世纪 90 年代的土地改革，农民组织成员得以保障其土地权利。

如今，多数农民组织成员都成了成功的企业家。“西非农民和农业生产者组织网络”发挥了重要作用，帮助农民减缓气候和价格风险，如锡卡索周边马铃薯生产者的例子。

有时，作为国家粮食和营养安全战略的组成部分，公共政策奠定了基础，制定了游戏规则，使市场关系朝着有利于小农和可持续发展的方向发展。

厄瓜多尔调整了宪法以鼓励本地采购和短价值链。这为“箱式配送计划”的成功铺平了道路。印度致力于保障“食物权”，因此，议会出台了《国家粮食安全法案》。该法律框架推动了“学校供餐计划”，从而为粮食安全做出贡献，为小农创造了结构性需求，提供了具有吸引力的市场机遇。如巴西、卢旺达、印度的案例所示，其他“采购促发展”和“公共机构食品采购计划”也是如此。

此外，特别是在摩洛哥的案例中，也包括在圣多美和玻利维亚的案例中，政府对地理标志的重视有助于成功建立受保护的、以特定地理区域为依托的商标。

这些地理标志保证当地生产者对其产品享受准“垄断权利”。这可以使更多价值和利润留在产地。

这些案例的证据说明，旨在支持针对市场进行稳健的小规模生产的众多措施在保障粮食安全方面具备的优点包括：

1. 在传统和多样化产品的基础上改善饮食；
2. 根据消费者预期（营养品质、健康关切、生物多样性及其他特定品质等）提升品质；

3. 更加重视当地粮食系统，这可那些易于被边缘化和排除在商品链之外的生产者参与进来；
4. 农民和消费者加强互动，提高消费者的意识；
5. 更好地考虑文化和社会因素及其互动关系；
6. 对当地市场产生积极影响（如提高支付给生产者的价格）；
7. 允许和帮助生产者参与正规市场，增加其剩余产量和收入；
8. 提高农民生产多样性，改善消费者的饮食和营养，特别是要改善“学校供餐计划”案例中学生的营养；
9. 着眼长远，教育下一代农民和消费者。

## 2. 小农化挑战为机遇

第二章将证据分为六大类，以便了解小农在应对市场准入挑战时所采取的方式。**(i) 当地粮食系统以及与地域挂钩的市场准入**强调在以下方面所具有的潜力：短价值链，生产者与消费者的本地联系以及与当地资源挂钩的各种方法，如使用地理标志及其他商标，使生产者在应对当地特有挑战的同时，将更多价值留在产地。



**(ii) 公共采购和当地购买小农产品**的例子说明以“公共机构食品采购计划”为形式的“结构性需求”如何为小农开启巨大的市场。**(iii) 集体行动、小农组织及合作社**强调通常小农如何表现重要价值，如团结，并通过自我组织，建立更大的团队，克服小规模经营面临的挑战，从而实现规模经济效应，获得更有利的谈判地位，甚至影响政策制定。此外，案例说明了**(iv) 支持性服务及价值链中的联系**的重要性。小农生产依赖于生产、加工和营销各环节的投入品和支持性服务（金融和非金融）。因此，与特定价值链上的服务提供方及其他行为体建立有效关系至关重要，但前提是合作的条件能够使小农维持可持续、有利的市场联系。与此相关的是关于**(v) 采取商业伙伴关系战略，使小农持续进入市场**的讨论，讨论强调，正式伙伴关系有多种类型，且伙伴关系能帮助小农获得新机会和新市场。这同样也取决于合作的条件以及小农对合作的掌控程度。第二章最后介绍了因**(vi) 公共投资基础设施、研发及政策框架**而获得成功的许多案例。与公共采购的例子类似，政府关于如何投资

市场基础设施和道路等以及如何监管和治理农业部门（政策和法规）的决定对小农参与市场及从中获得的好处产生巨大影响。

这些类别互为补充，而不是相互排斥，且可根据特定的当地条件、产品、市场以及社会和文化等加以应用。案例展示了各类市场（劳动力、产出品和信贷）和交易条件（易货、投入品-信贷、股票）。有些案例是非常本地化的；有些则横跨区域、国界甚至大洲。这些案例的共同点是小农发挥中心作用，尽管尚且不能确定哪种方法最受小农欢迎，哪种方法最可能为小农带来最佳结果。后者应视情况而定；但如下一节所示仍可总结出一些一般性经验。

### 3. 提供适当条件，解决主要制约

尽管上文所述案例取得了成功，但仍需要具备一些必要但不充分的重要条件。下文列出案例中提到的某些条件。但这只是一份初步清单；在高级别论坛的后续工作中，仍需对这份清单进行更深入探讨。



**填补非正规市场方面的数据缺口，升级传统产品：**在编写本报告过程中所反映出的主要空白，同时也是高专组（2013）和“西非农民和农业生产者组织网络”等（2013）研究中所提到的问题是缺少针对非正规当地市场如何运行所开展分析的相关数据。填补这项空白至关重要，以便了解什么是支持这些市场联系的最佳方式并在此基础上继续

努力。这些市场联系对小农和粮食安全尤为重要。这将需要探讨将非正规市场（在很大程度上依赖信任和信誉）正规化并使小农受益的程度和模式，正如本文件中某些案例所示。

在摩洛哥、玻利维亚、圣多美和普林西比，地理标志的案例说明，通过建立受保护的地理标志，生产者可以以“传统”方式继续从事本地生产。同时，由于保持了原有品质，产品可以获得更高的价值。参见关于莫桑比克“慢食”方法和厄瓜多尔“箱式配送计划”的章节。

**针对小农需求进行投资：**在上文许多案例中，投资（来自公共部门、其他私营企业伙伴或小农本身）似乎投向了小农所需要的领域。尽管，应进一步关注如何且由谁来确定这些需求。

## 粮安委小农与市场接轨高级别论坛

在孟加拉国市场改革中，市场基础设施的设计旨在满足当地生产者，特别是妇女的需求。在加纳，平台会议让政府了解在价值链中存在的核心瓶颈，从而提高投资的针对性。塞拉利昂政府和粮农组织合作，投资建立“农业企业中心”，支持小农商业化。农发基金在圣多美修建了支线道路，帮助小规模生产者与当地汇总商建立联系，并使新鲜采摘的可可果保持高品质。世界粮食计划署与相关政府和金融部门/银行合作，对现有仓储设施进行投资，帮助生产者达到“采购促发展”计划对数量和质量的要求。利比里亚农业和资产开发公司投入大量资金，支持当地修建道路，恢复种植园和发展外包项目。如锡卡索、马里粮食营销农业技术人员联盟和塔鲁丹特农业合作社的例子所示，农民组织自行筹措资源，对仓储、加工和营销基础设施进行投资。

**能力建设与治理机制：**小农在投入品和产出品方面参与市场联系。为使这些联系对小农更为有利并发掘新的市场机遇，小农具备自我组织并与供应商和购买者达成对自己有利的合同关系能力是至关重要。

世界粮食计划署必须对农民组织伙伴大力投资，使其能够达到一定质量标准，以根据计划制定的条款具备成为合作伙伴的资格。马拉维 Mango 公司以及在马拉维与该公司合作的外包伙伴同意根据合同框架对交易进行管理。在加纳，农发基金项目建立了“价值链利益相关者平台会议”，会议最初由非政府组织推动，作为价值链主体的非正式治理机制。价值链主体持续地参与进来并针对其市场和业务关系提出问题。

**规则、体制和政策框架：**政府在为农业未来和小农在农业中的地位制定国家自主的愿景方面发挥重要作用（CFS 2013/40 REPORT，第 31 段）。政府在发挥上述作用的同时应充分尊重所有人的“食物权”和性别平等。政府需要执行的任务包括：建立基础设施以减少阻碍小农进入当地市场的障碍和交易成本，修建道路，扩展交通网络。

政府应采取的主要行动包括：促进获取投入品和产出品价格以及天气条件的准确、可靠的信息，以及利用其他市场情报工具；根据《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》，推动土地和自然资源负责任治理，重点强调保障小农对上述资源的获取和权属；加强参与式研究、推广和农业服务系统，特别是能够对小农和妇女农民特定需求做出响应的系统。

关于生产者组织的部门政策和法规对生产者组织在农业市场系统中地位具有深远影响。

## 粮安委小农与市场接轨高级别论坛

厄瓜多尔宪法为当地食品倡议和农产品互助经济提供了体制框架。在马里，政府向“马里粮食营销农业技术人员联盟”采购部分国家粮食储备。

这与“公共机构采购计划”各案例相似，即通过政治决策将公共需求与小农供给明确地联系起来。

此外，部门治理，如法规、标准和惯例都会或多或少地影响小农在有利条款下参与特定市场的程度或者因“规模不经济”或未达到食品安全标准等被挤出市场。同样，法规也可能抑制其他在价值链运行或商业关系中发挥作用的私营部门主体的发展。



**集体行动与伙伴关系：**将特别利益与生产者团体结合推动政治变革的潜力（菲律宾全国农民组织联盟，菲律宾；农民生产发展协会联合会，卢旺达），通过长期汇集资源，理顺投资和消费，消除危害（西非农民和农业生产者组织网络，马里粮食营销农业技术人员联盟），以及通过集体营销和谈判获得更高价格（圣多美）。农民组织要想持续发挥作用并不断适应变化的环境和挑战，领导力和运行有效的内部治理是关键。

“马里粮食营销农业技术人员联盟”曾一度濒临破产，但度过危机后变得更加强大，就是这方面的例子。同样，有意思的是，地理标志生产者对同行自行实施了监督机制，大幅降低了成本（与外部质量标准认证相比）。

本报告若干章节都强调了**整个生产、加工和营销周期以及整个价值链中商业关系的重要性**。各类私营部门主体发挥了重要作用，以更可持续的方式将小规模生产者与最终消费者联系起来，尽管关于这是否一定会使小规模生产者获得最高回报仍存在争议。尽管存在这样的批评，但众多案例表明，整个价值链上的服务提供方以及与更大型加工商和贸易商之间联系的重要性。

## 粮安委小农与市场接轨高级别论坛

在印度尼西亚，玛氏为可可生产提供了最前沿的技术援助。《负责任农业投资原则》和《土地权属自愿准则》（来源）进一步强调了这一点。“可可发展中心”采取的业务模式是让农业大户担任服务提供方为其他可可农民提供服务。这不仅能够帮助生产者提高生产率和质量，从而使农民从可可种植中获得更高收入，而且有利于保护全球公益物，促进了某些正在逐渐减少甚至消失的可可品种的可持续生产。另一个例子是嘉吉的“农村发展倡议”，该倡议与 34000 个农民和农民家庭合作，提高农业和非农生产率。在孟加拉国，PKSF 基金会开始要求小企业家和生产者提交商业计划书，作为获得特定微型金融和微型投资产品的前提条件。

这有助于市场主体之间建立更有力的联系。

因此，微型金融机构的关注点有助于打造扶贫价值链。其他例子包括：马拉维 Mango 公司、卢旺达茶产业公私伙伴关系以及乌干达棕榈油生产的案例。

**对适当市场基础设施的建立和维护进行投资：**这些例子表明，加强当地基础设施和制度对于使发展中国家小农和小企业在可持续生产中分得更大份额的利润至关重要。建立适当的实物或制度性基础设施，是小农融入市场的最重要的跨领域支柱。这是第二章所述一系列手段中的最后一项，尽管由于例子不多，很难对不同国家所采取干预措施的广度和深度进行总结。在许多农村地区，道路并不能全年通行。这给投入品和产出品进入市场造成不便且增加了成本，在某些时段，甚至根本无法进入市场。

**加强对营养和粮食安全所产生的影响的记录：**在讨论可持续、有利的市场接轨时，已经强调了主要困难。粮安委利益相关者应更直接地参与进来，衡量措施对粮食安全产生的影响（对全部四个维度加以衡量）。

**为所有市场主体提供金融产品和服务：**发展市场以及促进投资和支付的另一个核心要素是使小农、其他农村企业家及其他市场主体能够有效、安全、便捷地使用金融系统和服务。

**捐助者和政府继续加强宣传和投资以提升小农的地位：**尽管，我们希望市场运行对小农有利，但上文许多案例都取决于第三方干预，包括以“经纪人”、出资人或为小农提供支持、建议和专业知识的其他主体的形式进行干预。



## 粮安委小农与市场接轨高级别论坛

在玻利维亚，被忽略和利用不足物种的注册是由农发基金赠款予以支持并由国际生物多样性中心予以推动。此外，该中心还培训当地农业生物多样性保管者。“采购促发展”计划成功地向农民组织采购了 6000 万美元的产品，这也是在捐助者出资的试点下实现的。公私伙伴关系，如乌干达棕榈油生产计划，通常由第三方充当中介。在乌干达，农发基金投入了大量的时间和资本推动三方协议，加强农民团体并建立支持系统，使小农能够可持续地与大型加工商合作。透明的定价机制是公私伙伴关系的核心要素。另外一个例子是国际慢食协会发起的莫桑比克农夫市场。第三方（通常作为更中立的经纪人）所做的类似努力可发挥催化作用，但显然需要尽早考虑退出战略。在理想情况下，应为小农赋权使其能够维持有利的业务关系或影响政策对话。

**政策应考虑到结构转型所产生的副作用。**第一章所述各类发展转型路径反映了不同的发展方案和战略。这些需要考虑到对农业生产者，特别是小农所产生的负面影响。此类政策包括：改进农业和非农部门劳动力市场的运行，保障土地权属相关权利，投资以增加资本供给和技术应用，以及对人力资本进行投资。此外，需要制定社会保护政策并建立安全网，特别是针对妇女和年轻农民这些最脆弱的群体。

这些研究发现也呼应了高专组第六份报告（高专组，2013，第 87 页）中所阐述的内容。报告中，作者得出结论认为“每个国家都应根据小农农业愿景，着手制定国家小农投资战略，并提供政策和预算支持小农部门转型。”因此，作者指出应在以下方面进行投资：（i）自然资产；（ii）人力资产；（iii）金融资产，使小农更好地利用现有市场和新市场。为加强小农组织，报告建议进行一系列制度调整：（i）增加政治代表性；（ii）组织集体行动；（iii）保障获取土地和财产权利；（iv）提高公共部门支持对小农农业进行投资的能力（第 91 页）



## 提交 6 月 25 日高级别论坛的指导性问题

本报告所列证据基调是积极的：能够说明在某些情况下如何能够抓住市场机遇为小农造福。然而，对于第二章强调的各个类别中，仍有一些对粮安委利益相关者具有政策影响的重要问题，有待进一步探讨。下列问题旨在促使人们思考上文所列案例证据的总体适应性，并探讨这对粮安委利益相关者意味着什么。粮安委利益相关者包括政府、农民代表、民间社会、捐助界以及私营部门机制。该清单并不详尽。

### **(i) 当地粮食系统以及与地域挂钩的市场准入：**

- 如何填补当地粮食系统中的数据和分析缺口并更好地了解当地粮食系统的运作模式？
- 如何更好地支持/促进当地粮食系统（当地生产和销售的产品）和与原产地挂钩的优质产品？
- 如何推动生产者与消费者在当地层面采取创新方式开展营销和产品交易？
- 应落实哪些政策以加强当地粮食系统，使其发展并适应不断变化的条件，满足城镇地区的粮食需求？
- 当地粮食系统需要多少以及哪些正规法规？

### **(ii) 公共采购和当地购买小农产品：**

- 需要在政策、体制和基础设施方面采取哪些附带措施？
- 从对小规模生产者的包容性而言，公共采购计划应具备哪些特点？这些计划如何将更贫困的农村人口纳入进来？为加强小农参与这些计划的能力，需要为小农提供哪些支持？如何提供？
- 如何加强公共市场与其他市场之间的协同性？
- “公共机构采购计划”及类似计划的可持续性如何？政策调整会带来什么影响？

### **(iii) 集体行动、小农组织及合作社：**

- 政府和捐助者应采取何种最恰当方式以加强农民组织的领导和管理能力并尊重其自主性？
- 农民组织如何加强包容性，将通常被排除在外的群体（青年、土著人民和少数民族）纳入进来？

**(iv) 支持性服务及价值链中的联系：**

- 农民组织、公共推广服务和私营部门推广服务在为小农提供服务方面能够发挥什么作用？
- 鉴于牵涉多个部委（农业、贸易、财政和海关），政府如何与价值链上的主体进行互动？
- 不同主体如何看待价值链方法，以及价值链在多大程度上以及在何种条件下能够使小农受益，使小农保持自治和自控？

**(v) 采取商业伙伴关系战略，使小农持续进入市场：**

- 伙伴是谁？这些伙伴各自承担什么角色和职责？如何加强小农与其本国中小企业的伙伴关系？
- 如何确保伙伴关系的条件对小农有利？
- 为保护最脆弱群体，粮安委应寻求让伙伴关系遵守何种类型的法律文书？（涉及《负责任农业投资原则》和《自愿准则》等）
- 如何确保小农获得有回报的价格？

**(vi) 公共投资基础设施、研发及政策框架：**

- 哪些政策改革最容易将小农纳入市场，并产生较大的影响？
- 政府如何提高创新在小农中的应用？

## 论坛讯息

高级别论坛应在本背景文件提供的信息和分析、专家组的意见以及与会者的经验和知识的基础上进行讨论。高级别论坛并不指望提出政策建议，这对于针对复杂且研究不足的主题召开的为期一天的会议而言几乎是不可能实现的目标。高级别论坛主要是帮助确定主要问题，推动粮安委今后对利益相关者、市场和粮食安全之间的关系进行更深入探讨。因此，建议参与上午专题讨论的发言人着重介绍所展示案例中哪些对小农和粮食安全有利以及如何加以证明。最后的专题讨论可以围绕两个问题展开：

- 关于小农、市场和粮食安全之间关系有哪些主要问题需要进一步研究并开展政策辩论？如何衡量将小农与市场联系起来的不同方式对小农带来的好处以及对粮食安全产生的切实影响？
- 为了解决这些问题，可建议粮安委实施哪些具体步骤和进程？



## 参考书目

- Argumedo, A. & Pimbert, M.** Bypassing Globalisation: barter markets as a new indigenous economy in Peru (SID, 2010).
- Arias, P., Hallam, D., Krivonos, E. & Morrison, J.** 2013. *Smallholder integration in changing food markets*. (p. 48). FAO: Rome.
- Baumgartner, P., von Braun, J., Abebaw, D. & Müller, M.** 2015. Impacts of Large-scale Land Investments on Income, Prices, and Employment: Empirical Analyses in Ethiopia. *World Development*, 72, 175–190.
- Barrett, B., Reardon, T. & Webb, P.** 2001. Nonfarm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa: concepts, dynamics, and policy implications. *Food Policy*, 26, 315–331.
- Caiazza, R. & Volpe, T.** 2012. The Global Agro-food System From Past to Future. *China-USA Business Review*, 11(7) 919-929.
- Deininger, K. & Byerlee, D.** 2012. The Rise of Large Farms in Land Abundant Countries: Do They Have a Future? *World Development*, 40(4), 701–714.
- Dercon S. & Gollin, D.** 2014. Agriculture in African Development: A Review of Theories and Strategies, CSAE Working Paper WPS/2014-22, Oxford University
- D’Odorico P., Carr, J., Laio, F., Ridolfi, L. & Vandoni, S.** 2014. , Feeding humanity through global food trade, *Earth’s Future*, 2, 458-469.
- East African Farmers Federation (EAFF), Peasant Platform of Central African (PROPAC), and Network of Peasant and Agricultural Producers’ Organizations of West Africa (ROPPA).** 2013. *Family farmers for sustainable food systems. A synthesis of reports by African farmers’ regional networks on models of food production, consumption and markets*. Rome: EuropAfrica. <http://www.europafrika.info/en/publications/family-farmers-for-sustainable-food-systems>.
- Escobal, J. A. & Caverro, D.** 2012. Transaction Costs, Institutional Arrangements and Inequality Outcomes: Potato Marketing by Small Producers in Rural Peru. *World Development*, 40(2), 329–341.
- EU.** 2009. The evolution of value-added repartition along the European food supply chain, Commission staff working document, COM(2009) 591
- FFR.** 2013. The FFR Brief: Five years of the Financing Facility for Remittances. IFAD: Rome.
- FAO.** 2010. Linking people, places and products. A guide for promoting quality linked to geographical origin and sustainable Geographical Indications. Rome.
- FAO.** 2012. Investing in market-oriented agricultural infrastructure in Africa. Summary of proceedings of a roundtable meeting. Rome. <http://www.fao.org/docrep/015/i2687e/i2687e00.pdf>
- FAO.** 2012a. Innovative policies and institutions to support agro-industries development. Rome.
- FAO.** 2012b. Smallholder business models for agribusiness-led development: Good practice and policy guidance. Rome.
- FAO.** 2014b. International Year of Family Farming, Webportal (accessed April 22, 2015) available at: <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/en/>
- Fuglie, K.** 2012. Productivity Growth and Technology Capital in the Global Agricultural Economy, In *Productivity Growth in Agriculture: An International Perspective*, ed. K. Fuglie, S. L. Wang, and V. Eldon Ball; Oxfordshire, England: CAB International.
- Herrmann, R., Grote, U. & Büntrup, M.** 2013. Household welfare outcomes of large-scale agricultural investments: insights from sugarcane outgrower schemes and estate employment in Malawi. *Paper Presented at The World Bank Conference on Land and Poverty, Washington, DC, April 8-11*, 1–29.

- Haggblade, S., Hazell, P. & Brown, J.** 1989. Farm-nonfarm linkages in rural sub-Saharan Africa. *World Development*, 17(8).
- Hazell, P., Poulton, C., Wiggins, S. & Dorward, A.** 2010. The Future of Small Farms: Trajectories and Policy Priorities. *World Development*, 38(10), 1349–1361;
- Hinrichs, C. C.** 2000. Embeddedness and local food systems: Notes on two types of direct agricultural market. *Journal of Rural Studies*, 16(3), 295–303. doi:10.1016/S0743-0167(99)00063-7
- HLPE.** 2013. Investing in smallholder agriculture for food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security (p. 112). Rome.
- IFAD.** 2009. Smallholder Farming in Transforming Economies of Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities - [http://www.ifad.org/events/gc/33/roundtables/pl/pi\\_bg\\_e.pdf](http://www.ifad.org/events/gc/33/roundtables/pl/pi_bg_e.pdf)
- IFAD.** 2013. IFAD and public-private partnerships: Selected project experiences. Rome: December 2013
- Jones, C.J.** 2011. Shifting functions to create value for producers in the value chain for ready-to-use therapeutic foods in Ethiopia in *Value Chains for Nutrition* (eds. C. Hawkes and M. Ruel), International Food Policy Research Institute, Vision 2020 Conference Paper 4, New Delhi, India.
- Karfakis P., Ponzini, G. & Rapsomanikis, G.** 2013. On the costs of being small; case evidence from Kenyan family farms, FAO, Rome. (mimeo)
- Larson D., Otsuka, K., Matsumoto, T. & Kilic, T.** 2014. Should African rural development strategies depend on smallholder farms? An exploration of the inverse-productivity hypothesis. *Agricultural Economics*. Volume 45(1): Issue 3, pp. 355–367
- Lowder S., Scoet, J. & Singh, S.** 2014. What do we really know about the number and distribution of farms and family farms in the world?, ESA Working Paper No. 14-02, FAO Rome.
- Maertens, M. & Swinnen, J. F. M.** 2009. Trade, Standards, and Poverty: Evidence from Senegal. *World Development*, 37(1), 161–178).
- Masters W., Andersson Djurfeldt, A., De Haan, C., Hazell, P., Jayne, T., Jirström, M. & Reardon, T.** 2013. Urbanization and farm size in Asia and Africa: Implications for food security and agricultural research. *Global Food Security*, 2(3).
- Nyeleni,** 2013. Newsletter n°13, Food Sovereignty.
- Rapsomanikis G.** 2014. The economic lives of smallholder farmers; An analysis based on household surveys, FAO Rome. (mimeo).
- FAO.** 2011. The State of Food and Agriculture, Women in Agriculture: closing the gender gap. FAO, Rome.
- FAO.** 2014. The State of Food and Agriculture, Innovation in family farming. FAO, Rome
- Van der Ploeg, J. D., Jingzhong, Y. & Schneider, S.** 2012. Rural development through the construction of new, nested, markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. *Journal of Peasant Studies*, 39(1), 133–173.
- Wiggins, S. & Keats, S.** 2013. Leaping and Learning: Linking smallholders to markets in Africa (p. 120). London, UK.
- World Bank.** 2012. Africa can help feed Africa: removing barriers to regional trade in food staples. Washington D.C.

## 图片来源

- |                                  |                                   |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| 第 1 页：©粮农组织/Alessia Pierdomenico | 第 33 页：©农发基金/Roger Arnold         |
| 第 2 页：©粮农组织/Adek Berry           | 第 36 页：©粮农组织/Vasily Maximov       |
| 第 3 页：©粮农组织/Ami Vitale           | 第 38 页：©粮农组织/Alessia Pierdomenico |
| 第 6 页：©粮农组织/Shah Marai           | 第 39 页：©粮农组织/Greg Ahrens          |
| 第 11 页：©粮农组织/Seyllou Diallo      | 第 41 页：粮农组织防寒保暖节目预告/Scott Nelson  |
| 第 13 页：©粮农组织图片                   | 第 42 页：©粮农组织/Dan White            |
| 第 15 页：©粮农组织/Simon Maina         | 第 44 页：©粮农组织/Farooq Naeem         |
| 第 20 页：©粮农组织/Giulio Napolitano   | 第 46 页：©粮农组织/Vasily Maksimov      |
| 第 25 页：©粮农组织/Seyllou Diallo      | 第 49 页：©粮农组织/Giulio Napolitano    |