



# 世界粮食安全委员会

第四十三届会议  
“为实现粮食安全和营养而发挥作用”

2016 年 10 月 17-21 日，意大利罗马

小农与市场相联系 – 建议

## I. 引言

1. 这些建议借鉴了 2015 年 6 月举办的粮安委小农与市场相联系高级别论坛的成果，以现有实证为基础，旨在鼓励良好政策和做法。这些建议旨在履行粮安委的职责，建设一个没有饥饿的世界，让各国都实施《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》，补充了但并未重复粮安委其他产品之前提出的建议和相关准则<sup>1</sup>。

2. 小农<sup>2</sup>在确保现在和未来的粮食安全和营养中发挥了重要作用，包括推动粮食产量增长以满足未来的全球需求。小农是遍及各国、各区域的不同群体，供应 70% 的粮食生产总量，但同时许多小农自身仍遭受粮食不安全和营养不良的影响。小农参与许多相互联系的市场，但也在获得市场准入和获得支持健康生计的益处方面面临挑战。在解决其具体制约问题并最大限度提高具有益处的进入可靠的高收益

<sup>1</sup> 例如《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（《自愿准则》）、《农业和粮食系统负责任投资原则》（《投资原则》）、《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》、高专组报告以及相应的关于“投资小农农业，促进粮食安全和营养”的商定政策建议。

<sup>2</sup> 小农包括家庭农民（女性和男性），其中包括小规模生产者 and 加工者、牧民、手工艺者、渔民、极为依靠森林的社区、土著人口和农业工人。

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)。



mr177

市场的潜力方面，政府发挥着至关重要的作用。这将为小农提供粮食安全和营养方面的益处，并实现所有人的粮食安全和营养，从而支持各国政府推进 2030 年可持续发展议程工作。

3. 小农处于不断变化的背景下：大多数小农经营所处的经济、社会、环境和政治环境正以前所未有的速度发生变化。气候变化、人口压力和变化、城市化、冲突发生率增加、国内流离失所的人口和难民增多、收入提高和饮食习惯变化，都为小农带来了机遇和挑战。其中有些变化可能提供机会进入新市场或高价值市场，实现收入多样化，并提高社会、经济和环境可持续性，但也可能带来重大挑战。此类挑战包括金融风险、不公平条款、进入市场的物质手段、以及获取并可持续利用土地和其他自然资源的手段。由于许多小农，尤其是女性小农，在进入快速增长的城市市场时面临着高交易成本和风险，其他挑战也随之产生。这些挑战是由薄弱的基础设施和市场信息系统、低效的投入和服务市场、不健全的机构和监管框架等原因引起的。面对这些挑战和机遇，公共政策和投资发挥着为小农创造有利环境重要的作用。

4. 当地、国家和区域市场及粮食体系：全球 80% 以上的小农在当地和国内粮食市场上经营。世界上消费的大部分粮食流通于这些高度多样化的市场，<sup>3</sup> 包括当地、跨国乃至区域市场，其可能位于农村、城郊或城市环境中，或贯穿这些环境，并与当地、国家和/或区域粮食体系直接相关。这意味着主要粮食在这些体系内生产、加工并进行贸易。这些增值加工有助于提供就业机会，促进当地、社会和经济发展，增值的惠益在当地、国家和区域体系内流通。这些市场可能是有组织的安排，或采取更加临时或非正式的方式形成的，后者为小农提供了更大的灵活度，减少了准入壁垒。除商品交换外，这些市场作为社交互动和知识交流的场所，还行使多项职能。这些市场尽管具有重要性，但往往在数据收集系统中被忽视，这对于为公共政策提供信息的实证基础造成了负面影响。

5. 性别：在发展中国家的农业劳动力中，女性的平均比例为 43%。如果女性农民能与男性农民一样获得生产性资源，她们可以将其土地的单产水平提高 20%-30%，并可将营养不足率降低 12%-17%。<sup>4</sup> 由于若干具体制约问题，女性小农进入市场的机会通常更少。因此，解决这些问题对确保小农公平进入市场、尽可能增加女性已在粮食安全和营养中发挥的关键作用至关重要。制约女性小农进入市场的原因包括时间受限、女性劳动往往集中于自足型生产、无报酬劳动需承担过多责任、获取生产性资产、技术、财政、教育和相关服务以及享受惠益方面的不平等、在对家庭

---

<sup>3</sup> D'Odorico, P.; Carr, J.; Laio, F.; Ridolfi, L.; Vandoni, S. 2014 年。《通过全球粮食贸易供养人类》，《地球的未来》，第 2 期，第 458-469 页。

<sup>4</sup> 粮农组织。2011 年。《粮食和农业状况 - 农业中的女性：填性别鸿沟》。粮农组织，罗马。

和社区经济问题进行决策时影响力有限。为了采取有效行动，需要促进尊重、保护和履行人权，包括在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权，促进性别平等和妇女赋权。

6. 青年：农业和粮食体系可作为青年在农村和城市地区寻找收入和就业机会的重要部门。青年小农可能因缺乏财政资源、机会、技能和能力而在进入市场方面遇到限制。投资小农农业和市场基础设施是为今后世代提供成功范例和可行生计的关键。

7. 国际市场：许多小农还在出口市场经营或可能愿意参与出口市场，这为其带来了特殊的机遇和挑战。出口市场可能带来更高的价值，使小农有机会接触行动方，作为其价值链上的一种投资，行动方可帮助小农获得财政资源、能力建设以及培训。小农在满足国际商定的标准和其他有关食品安全与质量的要求方面也可能面临挑战。在这些市场中，小农可能容易受到不平等合同或不公平条件和做法的影响。有关市场功能、识字和计算能力的培训和能力开发可为小农进入市场提供便利并帮助其做好准备。国际市场会对小农的粮食安全和营养产生影响，可通过数据收集和分析更好地了解这些影响。

8. 营养：小农既是粮食购买者又是供应者，由于多种原因容易遭受营养不良。多样化生产体系的发展可改善小农参与市场的能力，并提升其营养状况。小农提供粮食，可持续地推动健康、多样化和平衡的膳食，并在保持消费者和粮食生产源头之间的联系方面发挥重要作用。当市场准入未与妥当的收获前和收获后处置、贮藏及交通设施相匹配，可能会出现粮食损失和质量问题，进而可能影响到粮食的营养质量。

9. 机构采购：机构采购计划是将生产者与对农产品的结构化需求相联系的有效工具，可帮助小农制定计划、实现多样化生产，并提供更可预测的收入，包括提供在危机、冲突和自然灾害的情况下支持生计的方法。这些计划的目标要明确，要妥善协调，为小农及其组织制定透明和参与性程序。缺乏可预测的需求和付款，或程序复杂僵化会给小农造成困难。将当地利益相关者纳入公共采购计划的设计和实施，有助于满足小农生产者和当地消费者的具体需求情况，实现社会、环境和经济惠益。通过让小农参与制定机构采购合同订约安排，还有进一步确保满足其需求的空间。

## 建 议

10. 下述建议目的是应对在提高小农进入上述市场的能力方面面临的主要挑战和机遇。这些建议主要面向政府的公共政策，但建议的许多行动可由其他利益相关者开展并宣传。这些建议都属于自愿性质，不具约束力，应根据国家法律体系及其机构予以解释和应用。

- i. 收集关于当地、国家和/或区域粮食体系（城市和农村的、正式和非正式的）与市场相关的综合数据，以改善政策的实证基础，包括按年龄、性别、地理位置分列的数据，将其纳入信息收集系统，作为信息的常规内容，并向小农提供这些信息<sup>5</sup>；
- ii. 为小农营造更有利的市场环境，提供公正、透明的价格，为小农的工作和投资提供充分的报酬；
- iii. 支持小农可负担的机制，使其通过信息和通信技术获取有用、及时、透明的市场和价格信息，并支持针对小农的市场信息系统，便于其做出关于何时、何地生产并出售何物的知情决定；
- iv. 在小农与对粮食和农产品的结构化需求相联系的区域，以及在消费者可获得充足、安全、健康、营养、多样化的小农生产粮食的区域，推动并扩展机会，包括为公共机构实施机构采购计划，实施粮食援助和学校供膳，包括在所有长期危机和冲突情况下也是如此；
- v. 促进根据经调整的模式签订包容性协议，从而改进采购程序，调整内容包括简化语言、取消履约保证金，采用快捷、定期的预付款以及适当的数量和时限；
- vi. 制定与价值链运作有关的包括创新伙伴关系在内的政策和机构安排，赋予小农（尤其是女性和青年）及其组织权能，使其在设计和实施合同安排中发挥有效、平等的作用；
- vii. 推动机构创新并改进农业生产体系。提高小农的组织化程度，使其更容易融入粮食价值链并提高收入；
- viii. 鼓励相关主管部门接洽所有感兴趣的行动方，包括小农组织、消费者和生产者，尤其是女性和青年，以推动包容性参与当地粮食系统；
- ix. 投资并改善加工、贮藏设备与设施及其在农村和城市地区的可得性和可及性，从而加强食品可供性、质量、营养价值和食品安全，并减少季节性粮食不安全、粮食损失和浪费；
- x. 改善获取包容性金融系统的渠道，使其适应小农需求，提供广泛服务与创新金融产品、小额信贷、专门信贷渠道、启动资本和保险；
- xi. 建立或改进针对小农的基础设施，如灌溉、小规模加工和包装中心；以及将农村地区和城市地区相联系的基础设施和相关市场，如道路支线及直销市场；改进获取能源的途径；

---

<sup>5</sup> 例如，可借鉴粮农组织小农基本数据（Smallholders Dataportrait）

- xii. 认识到所产粮食的环境、社会和经济价值，并承认小农在可持续利用和管理自然资源中的关键作用；
- xiii. 推动政策与更广泛国家战略间的融合与平衡，包括针对性别的干预行动，如有关当地经济发展和城乡规划的政策与战略，以促进其对有关当地、国家和区域粮食体系的市场的支持；
- xiv. 促进具有特定品质特性的小农产品，增加收入，满足消费者需求，同时保留传统实践与知识，保护农业生物多样性；
- xv. 促进产品多样化以提高对气候变化、自然灾害和价格冲击的抵御力，从而促使粮食消费更为多样化，减少粮食和收入的季节性波动；
- xvi. 对能力建设、研究、针对小农的创新技术和技术转让进行投资，以促进增值、促进生产、就业和收入来源的多样化，防止粮食价格波动，并减少农业收入的风险和冲击所产生的影响；
- xvii. 鼓励生产可能给小农带来新的市场机遇的营养和健康食品；
- xviii. 改善食物供应短链，使小农从其生产中获得更高收入；
- xix. 加强小农（尤其是女性和青年）对生产性资产和资源、收入和就业机会的获取和控制，并根据其特殊需求，促进提供推广服务、金融服务和业务开发服务、风险管理工具和简化的行政程序，从而赋予小农权力；
- xx. 开展有效风险评估，促进对食品安全的严格保护，从而建立适合不同生产和营销规模、背景和模式的控制体系，并为满足这些需求提供信息和能力建设；
- xxi. 教育和培训（尤其是针对青年的教育和培训）重点关注辅导培养，加强小农在价值链和涉农企业中的实践与知识、创业、创新和营销，提高农业对青年的吸引力；
- xxii. 支持发展小农、小农组织和中小企业的生产、管理和创业能力，并特别关注女性和青年；
- xxiii. 根据《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》，推动南南合作和三方合作，并强化南北合作，以提高小农的生产力和参与所有市场的能力；
- xxiv. 通过开展集体行动及成立合作社、协会、网络和其他组织，并促进传统上代表性不足的群体（例如女性和青年）的参与和平等决策权，促进小农提高其议价能力、控制其经济环境和参与粮食价值链的能力；

## 后续行动

xxv. 鼓励粮安委所有利益相关者进行宣传，包括在粮农组织、农发基金、粮食计划署和其他联合国机构的领导机构内进行宣传，通过传播提高意识，促进建议的广泛采纳以及通过采纳建议促进学习、行动和经验分享；

xxvi. 邀请利益相关者通过在某些关键领域（例如关于当地、国家、区域和国际市场及粮食体系的数据收集方法；食品安全；以及公共采购计划）绘图、评估并促进经验交流，以推动采取后续行动。