

**可持续发展委员会****第十七届会议**

2009年5月4日至15日

临时议程\* 项目3

**执行周期专题组**

2008-2009年——政策会议

**在实施方面加速取得进展的政策选项和行动：农业****秘书长的报告****摘要**

推动实施农业发展议程，要求作出新的承诺并具有新的全球合作视野，以执行同时能提高农业生产力、建立公平的贸易制度、保护自然资源、以及促使投资建设农业基础设施的政策。所有利益相关者，从多边捐助者到地方农民，都需要做出综合、协调的反应。需要有针对性的投资来弥合农业研究和技术转让方面的差距。对农业部门的公共和私人投资需要增加许多倍。更好的土地和水管理项目以及可持续的耕种做法，可以为提高农业生产力作出显著贡献。以提高生产力为支撑的兴旺发达的农业部门，将刺激农村地区的经济增长，并对减贫和粮食安全产生影响。

\* E/CN.17/2009/1。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 促进可持续农业发展的政策 .....	4
A. 促进可持续的农业做法 .....	4
B. 提高农业生产力 .....	7
C. 加强粮食安全和避免粮食危机 .....	9
D. 建立社会安全网 .....	10
E. 保护自然资源 .....	12
三. 加强有利于执行的环境 .....	14
A. 对农业可持续发展的投资 .....	15
B. 改革贸易政策 .....	16
四. 前方的路 .....	18

## 一. 引言

1. 可持续发展委员会第十六届会议(2008-2009年第三个执行周期审查会议)参照《21世纪议程》、<sup>1</sup>《进一步执行〈21世纪议程〉方案》<sup>2</sup>和《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》(《约翰内斯堡执行计划》),<sup>3</sup>评估了所选定的专题组(农业、农村发展、土地、干旱、荒漠化与非洲)取得的进展。委员会确定了面临的限制因素和障碍,以及所选定专题组中的新挑战和机遇。<sup>4</sup>
2. 在第十七届会议(目前执行周期政策会议)上,委员会将就加快实施所选定专题组的政策选项和实际措施作出决定。在政策会议之前将召开一次政府间筹备会议,起草一份谈判文件草稿,供委员会审议。
3. 本报告供政府间筹备会议讨论之用,其中述及在农业促进可持续发展方面加速取得进展的政策选项和实际措施。报告自始至终探讨了委员会第十一届会议确定的跨领域问题,包括执行手段。<sup>5</sup>
4. 报告得益于联合国系统各组织,特别是联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金、世界粮食计划署和各区域委员会的投入,以及各国政府提交给委员会秘书处的国家评估报告。也考虑到了主要集团的投入。最后,报告参照了在全球粮食危机高级别工作队(2008年)制定的“全面行动框架”内提出的分析和结论(见 [www.ifad.org](http://www.ifad.org))、《2007年粮食及农业状况》(罗马,粮农组织,2007年)和《2008年世界发展报告》(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,2007年)。
5. 阅读本报告时应结合秘书长关于土地、农村发展、干旱荒漠化和非洲的报告,<sup>6</sup>这些报告也将提交给委员会的政府间筹备会议。在需要时,报告可相互参阅。

<sup>1</sup> 《联合国环境与发展会议的报告,1992年6月3日至14日,里约热内卢》,第一卷:《环发会议通过的决议》(联合国出版物,出售品编号:C.93.I.8和更正),决议1,附件二。

<sup>2</sup> 大会第S-19/2号决议,附件。

<sup>3</sup> 《可持续发展问题世界首脑会议报告,2002年8月26日至9月4日,南非约翰内斯堡》(联合国出版物,出售品编号:C.03.II.A.1.和更正),第一章,决议2,附件。

<sup>4</sup> 如需查阅第十六届会议的报告,见经济及社会理事会正式记录,2008年,补编第9号(E/2008/29)。

<sup>5</sup> 见经济及社会理事会正式记录,2003年,补编第9号(E/2003/29),第一章,A节,决议草案一,附件。

<sup>6</sup> 分别为E/CN.17/2009/5、2009/4、2009/6、2009/7和2009/8。

## 二. 促进可持续农业发展的政策

6. 《约翰内斯堡执行计划》重申，农业在满足发展中国家穷人的需求和实现到2015年把贫穷和饥饿人数减半的千年发展目标方面发挥关键作用。<sup>7</sup> 可持续发展委员会第十六次会议通过的主席摘要指出，<sup>8</sup> 忽视农业不仅导致了目前的粮食危机，还将严重影响到消除贫困和粮食安全。

7. 人们关注忽视农业的问题，要求采取行动，促使采取综合办法实现农业的可持续发展。这种办法需要特别侧重以环境上可持续的方式提高农业生产力，扭转公共部门用于资助可持续农业的资金数额减少的趋势，促进私营部门投资，使多边贸易体制更加支持可持续的农业发展，加强国家研究和推广服务，加强妇女在可持续农业发展和粮食安全中的作用。

8. 在未来几十年里，为了实现扶贫和减少饥饿方面的千年发展目标，农业必须以前所未有的绝对速度发展和增长，加强作物和畜牧业生产。尽管这种增长必须满足不断增加的人口需求，但也必将给农田带来更多的压力，而且要在供水减少的情况下实现，特别是在以农业为主的经济中。

9. 此外，全球农业必须应付气候变化的影响。预计气候变化将增加极端天气事件(如干旱和洪水)的频率和严重程度，而气候变化政策又给农业部门生产能源作物造成了更多压力。这些长期因素对全球粮食和农业系统构成了严重挑战(见E/CN.17/2009/6)。

### A. 促进可持续的农业做法

10. 在过去十年，非洲、亚洲和拉丁美洲的农业部门和粮食经济经历了迅速、根本性的结构变化。不断增长的城市人口，人均收入的增加、生活方式的改变、不断成熟的农业商品市场以及新兴的大众传播媒介和通讯系统，正在改变粮食的消费、生产和销售模式。二十多年的政策、市场和体制改革，直接促成了这些深刻变化，使得农村经济日益现代化和全球一体化。

11. 在整个发展中世界，农业综合企业链正在不断发展，以应对经济和收入的迅速增长以及城市化和全球化。日常膳食也不再以主食为主，而是更多食用牲畜和奶制品、蔬菜和水果以及油脂。在饮食模式发生转变的同时，资源的使用也在出现新趋势，这种趋势强调农业可持续发展及经济效率、环境保护和社会公平等目标。农业的作用已经扩大，远远超出了提高生产力、增加出口收入和提高农村居民收入等方面，纳入了生态过程管理和提供环境服务等不断变化的概念。

<sup>7</sup> 《可持续发展问题世界首脑会议报告，2002年8月26日至9月4日，南非约翰内斯堡》(联合国出版物，出售品编号：C.03.II.A.1.和更正)，第一章，决议2，附件，第40段。

<sup>8</sup> 经济及社会理事会正式记录，2008年，补编第9号(E/2008/29)，第二章，D节。

## 方框 1

**倡导农业促发展的办法**

世界银行回顾以往的经验并利用新的机遇，呼吁将农业部门置于发展议程的中心。世界银行倡导的农业促发展办法除具备其它特点外，平衡多个政策目标，区分不同的国家类型，并要求环境的可持续性。在新的全球背景下刺激农业增长的四个关键要素是：(a) 改进生产奖励措施；(b) 为私人投资提供核心公共产品和更好的环境；(c) 建立有效的机制；(d) 确保可持续地利用自然资源。

**资料来源：**《2008 年世界发展报告：农业促发展》。(哥伦比亚特华盛顿，世界银行，2007 年 10 月)。

12. 良好耕作做法遵循旨在改善作物的家畜生产系统可持续性的基于生态系统的办法，目的是满足消费者对通过无害环境、对社会负责的方式生产的高质量安全产品的需求。有证据表明，市场激励措施，以及正确的政策工具配比，可以改善可持续的耕作做法，提高农民收入。例如，全球价值链中日益普遍的做法是，与农民签订出口高质量农产品的合同，这要求在多种特性方面达到很高的生产标准，其中包括产品质量(颜色、大小、品种等)、道德标准(不使用童工)和就业做法。农民参加这类合同会有潜在的外部效益，并会对其它作物产生溢出效应。例如在马达加斯加，在与出口公司合作生产豆类的农民中，有 93% 报告说，他们改变了种植其它淡季作物的方式。签订合同的田地上的水稻产量比无合同和淡季作物的田地上的产量高 64%，水稻产量从每公顷 3.6 吨增加到 6 吨。参加这类合同的小农户有较高的福利，收入更稳定，无收成时期更短。<sup>9</sup>

13. 所采用的一些基于生态系统的生产方式包括保护性农业、综合水稻管理系统(如水稻强化栽培系统)动植物疾病病虫害综合管理，生产和病虫害综合管理、综合植物营养系统和综合杂草管理。例如，粮农组织倡导实施的农民田间学校办法，与基于生态系统的办法相辅相成，同农业社区建立了有效的联系，可用于进行参与性测试和学习，以及增强农民的能力。国家总体的发展政策和具体的农业政策都需要帮助把基于生态系统的原则和技术，以及其他辅助做法纳入所有类型的雨水灌溉和人工灌溉农业制度(包括各种形式的有机和混合耕作制度)的主流。

14. 畜牧部门的特点是明显对立的两种不同但又并存的系统。第一个系统是小农和牧民生产。这一系统维持许多农村家庭的生计，促进农村地区的粮食安全。另外一个系统是商业化生产。这一系统支持国际食品链，向生产者以及相关加工、分配、销售和支持服务中的其他人提供就业。

<sup>9</sup> Minten L. Randrianarison 和 J. F. M. Swinnen, 《全球零售链与贫穷农民：马达加斯加的证据》，载于《全球供应链、标准与穷人》，J. F. M. Swinnen 编，(Wallingford, 大不列颠及北爱尔兰联合王国)，(英联邦国际农业局，2007 年)。

15. 面向市场的中型家庭农场这一“中间地带”在许多地方越来越重要，但也需要政策扶持，以避免被挤出市场，并抵御疾病的冲击。国家政策在可能情况下帮助实现牲畜与作物系统的一体化，牧民应得到政策和体制支持从而不会被排除在日益增长的国内和全球市场以外。此外，国家政策应该向地方品种倾斜，这类品种一般依赖于较少的外部投入。国家政策目前倾向于向需要更多外部投入但却给小农户带来高风险的外来品种倾斜。

16. 各国政府应考虑推广有机耕作制度。与传统农业相比，有机农业对自然资源基础，以及农业工人的健康造成的危害较小。此外，它为小农户提供了一个无害环境并且经济实惠的方式来加强边角地带的生产，为发展中国家提供了很好的出口机会，因为这些国家大多劳动力供应相对充足，使用农业化学品相对很少，本身具有比较优势。一些研究表明，发展中国家小生产者使用有机耕作方法，会增加作物产量，从而增强穷人的粮食安全。<sup>10</sup>

17. 一些国家的政府，主要是欧洲国家政府，认为有一些外部因素没有在市场上得到反映，因此提供财政奖励，鼓励农民转向有机耕作方式。此外，欧洲各国政府还增加了对有机耕作制度的研究和开发，在一些情况下还制定了向购买有机食品倾斜的公共采购政策。<sup>11</sup>

18. 不过就发展中国家而言，市场力量驱动着有机食品部门的发展。虽然对有机产品的需求正在迅速增长，但进入这些有利可图的市场是发展中国家面临的重大挑战，其原因包括他们贸易量相对较小，并且发展认证机构需要的投资量很大。<sup>12</sup> 发达国家的市场通常不承认外国的有机产品生产系统，因此有机产品必须经过重新认证才能出售，这就造成大量的费用。<sup>13</sup> 此外，有机农业是知识密集型程度相当高的产业，并且培训偏远地区的小生产者费用很高。要克服这些挑战，就需要

<sup>10</sup> 世界贸易组织，“环境要求和市场准入——经合组织和贸发会议近来的工作”，WT/CTE/W/244号文件，2006年12月8日。又见M. A. Altieri, P. Rosset, 和L. A. Thrupp, “农业生态学在消除发展中世界饥饿现象中的潜力”，第19章，载于“未完成的议程——对克服饥饿、贫困和环境退化现象的看法”，由P. Pinstrup-Anderson, 和R. Pandya-Lorch 合编(哥伦比亚特区华盛顿，国际粮食政策研究所，2001年)。

<sup>11</sup> “农业和环境：经合组织10年工作的经验教训”(经济合作与发展组织(经合组织)，2004年)。

<sup>12</sup> M. Rodrigues, 和M. Torres, “La competitividad agroalimentaria de los países de América Central y el Caribe en una perspectiva de liberalización comercial”(拉丁美洲和加勒比经济委员会), Serie Desarrollo Productivo, 第139号, (2003年3月)。

<sup>13</sup> 见M. García, Martínez 和F. Bañados, “欧盟有机产品认证立法对智利有机产品出口的影响”, 《粮食政策》, 第29卷, 第1号/2004年; L. Gómez-Torres, L. Martín, M. A. Gómez Cruz 和T. Mutersbaugh, “墨西哥认证的有机农业：大小生产者的市场关系和认证做法”, 《农村研究杂志》, 第21卷, 第14号(2005年10月), 第461-474页; A. Basu 和U. Grote, “中国作为标准制定者——转基因棉花和生态以及食品安全标准范例”, 会前研讨会上提交的关于亚洲和其他全球变化驱动因素的文件(第七届全球发展年会), 俄罗斯联邦圣彼得堡, 2006年1月18日和19日。

执行政策，开展行动，让人们更多认识到有机农业的好处，加强研究系统以使有机农业更具有竞争力，建立认证标准以及必要的监管和执法机制，并为农民开办有针对性的培训课程。

## B. 提高农业生产力

19. 发展中国家以后主要的粮食和农业生产增长(约 80%)将来自以提高产量和多重耕作为基础的更加密集的生产制度。这种生产的密集化将继续依赖于使用经过改良的作物-牲畜综合制度，其中涉及经过改进的传统品种和牲畜物种，另外还有促使以最有效和最佳的方式利用生产投入、同时又保护起支持作用的生态系统服务和生物多样性的土壤、作物和畜牧业做法。将生物燃料种植纳入现有的粮食生产系统，应该以认真的政策分析为指导，以确保地方和国家两级的粮食安全不受到损害，自然资源不会退化。

20. 要加强农作物和牲畜生产，单单依靠改进种子、物种和化肥是不可能实现的。虽然这些都是加强生产的重要要素，但其他方面，例如增加使用有机肥料以及新的、对环境有利的病虫害防治手段，改善水和土壤的养护，有机废弃物的工业化处理(如大规模家禽和牲畜养殖业产生的粪便废弃物)以及农作物的多样化，也同样重要。此外，机构改革、投资进行研究和开发以及参与性创新和学习，都是农业生产力增长的重要驱动力量。<sup>14</sup>

21. 有可能增加农作物产量的改善水和土壤养护的技能和知识现在已经具备。目前必须以更快的速度转让这些技术并扩大良好做法的实施范围。在印度，通过采用各种土壤养护技术和技能(例如农作物播种的及时性和准确性等高耕种以及使用少量到适量的化肥)，大大改善了土壤的肥力，最终实现了农作物生产力的增长。在耕种制度中引进豆类成分之后，给土壤提供了迫切需要的氮元素。<sup>15</sup>

22. 针对小规模生产者的公共投资和奖励措施，扩大了公平竞争的领域，使小农户能够在农业生产方面的比较优势。<sup>16</sup> 需要采取有针对性的干预措施，确保能够紧急获得农业投入(如种子、化肥和水)、修复基础设施以及采取更好的做法来减少收获后损失。这种努力能够提高产量，增加农村家庭的福利，并能够汇聚当地的粮食供应。在几个东亚国家，可以通过把化肥补贴从尿素转向钾而大幅度提高水稻产量，并通过更好地利用收获后技术和基础设施而使收获后损失降低 25%。<sup>17</sup>

<sup>14</sup> 《2008 年粮食展望》(罗马，粮农组织，2008 年 11 月)。

<sup>15</sup> Jagarlapudi Venkateswarlu, “开发印度干旱和半干旱地区的可持续农业系统”，载于《先进技术评估系统》，第 7 期(联合国出版物，出售品编号：E.92.II.A.6)，第 139-142 页。

<sup>16</sup> 《全球粮食保障危机高级别工作队综合行动框架》，2008 年 7 月([www.ifad.org/operations/food/documents/cfa/cfa\\_draft.pdf](http://www.ifad.org/operations/food/documents/cfa/cfa_draft.pdf))。

<sup>17</sup> Zaman Hassan、Christopher Delgado、Donald Mitchell 和 Ana Revenga, “不断上涨的粮食价格：是否有正确的政策选择？”，《发展外联》，世界银行学院，2008 年 10 月。

23. 政府可以通过鼓励进一步的公共和私营农业和农村发展投资等方式，把公共投资、机构改革和发展方案向小农户倾斜。例如，中国地方政府帮助一批小规模种植者注册一个西瓜品牌，并通过协调一致的种植、质量检查和包装等方式实现生产标准化。<sup>18</sup> 品质较高的品牌出售的价格高于其他西瓜，从而增加了农民的收入，并使合作组能够扩大成员范围，进一步投资改善食品安全和质量。

24. 在向当地农民提供农业发展投资和奖励的同时，必须辅之以宏观经济政策，以确保可持续性。各项行动需要适应国家和地方的条件并与之保持一致，同时考虑到全球气候变化和减贫倡议，并纳入关键利益相关者、特别是各国政府、民间社会和私营部门的协调努力。此外，适当的市场调控、经过改进的信息系统以及自然资源所有权和使用权的保障，都会激励农民投资进行土壤和水的养护。例如在墨西哥，加强土地产权并采用赠款和基于信用的补贴等重要计划之后，帮助农业部门向实现更大的效率和竞争力这个方向过渡。<sup>19</sup>

25. 对核心公共商品、科学、基础设施和人力资本的投资，另外还有较好的政策和机构，都是农业生产力增长的重要驱动因素。在具备核心公共商品的情况下，机构改革就成为农业生产力增长的主要来源。此外，适当的市场调控、经过改进的信息系统以及稳固的土地和水资源产权，都是能够刺激私人对农业进行投资、特别是进行长效投资的改革事例。有证据表明，农民如采取集体行动，交易费用则可能降低，农民与市场会连接起来，并可提高他们在那些市场中的谈判地位。

26. 加强妇女在可持续农业生产中的作用，需要在所有的政策和体制领域采取促进两性平等的干预措施。无论是在本地用户群体、生产者组织、地方议会还是在国家级政府中，妇女历来被排除在许多治理渠道之外。无论在科学研究、农业部、地方政府还是在农民组织中，妇女都需要在比目前一般情况下高得多的级别进行参与。各国政府应确保本国立法在继承、工资、财产所有权、离婚和订立合同等领域内不歧视妇女(见 E/CN.17/2009/4)。

27. 例如在孟加拉国，一个非政府组织实施了一项社会性别主流化政策，其技术援助小组成员中有 30-50%是妇女，并要求男子和妇女一起来提高水稻-鱼类生产。随着教育、劳动分配、食品供给和家庭决策等方面的性别差异减少，生产力提高了 40%，收入增加了 50%。

28. 一些发展中国家已成功实施了农业培训方案。在巴西，全国农村教育服务中心对农村的企业家进行培训。该服务中心最成功的一个特点是把职业培训和社会宣传结合起来。学习过程与农村工作和生活条件挂钩。农村妇女优先参与社会宣传方案，包括农业中使用的有毒商品保护方面的培训。在马里，一个农业研究组

<sup>18</sup> 《2008 年世界发展报告：农业促进发展》(哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2007 年 10 月)。

<sup>19</sup> 同上。

织(农村经济研究所)和一个高等教育机构(农村理工学院)联手成立了马里农业综合企业孵化组织,帮助农业企业家将现代技术融入当地的农业体系。在智利,农民组织经营的管理中心支持家庭农场和以市场为导向的生产者组织做出决策,并发展他们的创业和管理能力。<sup>20</sup>

29. 为利基市场中增长前景良好的公司开展的培训计划,通过提升技术和管理技能,提高了企业的生产力和收入。在马达加斯加,针对用于加工和出口的中间产品小型供应商开展了培训。其他例子包括坦桑尼亚的促进创业综合训练以及加纳的工业化机会理事会。<sup>21</sup>

### C. 加强粮食安全和避免粮食危机

30. 自 2007 年以来,至少有 40 个国家的政府采取紧急措施,以控制急剧上涨的粮食价格,努力保护易受伤害的家庭,维护社会凝聚力。这类政策举措包括:粮食价格管制、出口限制和扩大安全网。其中一些旨在保护消费者免受价格上涨影响的政策措施(如出口管制)进一步破坏了世界粮食市场的稳定。例如,主要粮食出口国在 2007 年年中开始实施的出口限制估计对大米价格产生了特别强烈的影响,约占价格总体增加额的一半。<sup>22</sup>

31. 根据粮农组织提供的资料,自 2007 年以来,许多国家调整了贸易和消费政策,以期缓解价格上涨对消费者的影响。贸易政策是最常用的措施之一:18 个国家降低了谷物进口关税,17 个国家实行了出口限制。实行出口限制的国家中有 14 个对出口实施了数量限制,或者完全禁止出口。消费政策包括降低粮食税(11 个国家)和提供消费补贴(12 个国家)。另外有 8 个国家实行了价格控制。在这些措施中,出口限制和价格控制已证明是最能扰乱市场,并很可能压制用于激励生产者增加产量的措施。<sup>23</sup>

32. 国际货币基金组织(基金组织)为审查 161 个国家应对粮食和燃料危机的政策措施进行了一项调查,并得出结论认为:(a) 在应对燃料危机方面,支出措施占有更加突出的地位,而税收措施则在应对粮食危机的政策措施中占主导地位。一半以上国家减少了粮食税收,不到五分之一的国家增加了粮食补贴;(b) 出口国使用税收和调控措施来遏制国内粮食价格上涨,这些措施包括:出口税、出口配额以及彻底禁止出口某些产品。主要谷物的重要出口国禁止出口和征收出口税;

<sup>20</sup> 同上。

<sup>21</sup> 同上。

<sup>22</sup> 《2008 年粮农及农业状况》(罗马,粮农组织,2008 年)和《世界经济展望:金融压力、下滑和恢复》(哥伦比亚特区华盛顿,基金组织,2008 年 10 月)。

<sup>23</sup> 《2008 年粮食展望》(罗马,粮农组织,2008 年 11 月)。

(c) 大约四分之一接受调查的国家增加了对更有针对性的转让方案的资助，15个国家增加了公共部门的工资和养老金，这部分是为了应对价格上涨的问题。<sup>24</sup>

33. 从政策分析中得出的重要经验教训如下。首先，取消出口禁令(大约有28个国家实施出口禁令)可对国际粮食市场、降低价格及缓解动荡局面产生巨大的积极影响。第二，对重要主食实施的出口禁令、配额或税收等出口限制对国内价格水平产生的影响有限，但对国内生产者和出口商的收益却产生重大负面影响，并导致依赖于粮食进口的国家价格上涨。<sup>25</sup> 第三，国际向国内商品价格的不完全转嫁扭曲了对国内消费者和生产者的奖励措施，并最终增强全球价格压力。最后，价格补贴在财政上是保护穷人家庭的成本高昂的办法，因为低粮食和燃料价格所产生的收益中一大部分归于收入较高的群体，这表现为这些群体在总消费中占有的份额较高。

#### 方框 2

##### 提供一个改善粮食安全的战略框架

双轨办法可以为改善粮食安全提供一个总体战略框架。这一框架中包括同样重要并相互加强的短期和长期措施，非常适宜目前高粮食价格的情况。其中一个轨道的目的是促使农业部门从供应角度加以应对，特别是小农户的应对，以及通过公共商品方面的适当奖励措施和投资促进农村地区发展。目标是增加粮食供应以及提高农业和农村经济的创收能力，以此推动农村的整体发展。另外一个轨道的目的是通过提供安全网和社会保护措施，确保农村和城市地区的穷人和弱势群体能够立即获得粮食。

资料来源：《2008年粮食展望》(罗马，粮农组织，2008年11月)。

#### D. 建立社会安全网

34. 社会安全网在防止贫困加剧以及帮助家庭持续获得粮食、能源和基本服务方面发挥着重大作用。在已经建立起针对性强的安全网系统的国家，可以通过提高福利的价值和/或扩大覆盖面，对不断上涨的粮食和燃油价格迅速作出反应。逐步扩大现有的粮食援助、营养、学校供餐和创造就业方案是帮助弱势群体的一个最具成本效益的短期措施。定期收集家庭调查数据对于制定定向指标、追踪安全网方案的实效和衡量其效果至关重要。

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> Zaman Hassan、Christopher Delgado、Donald Mitchell 和 Ana Revenga，“不断上涨的粮食价格：是否有正确的政策选择？”，《发展外联》，世界银行学院，2008年10月。

35. 国家在逐步扩大安全网方案规模，处理粮食和燃油危机方面取得成功的事例包括：巴西增加了家庭补助有条件现金转让的福利金；智利提高了冬季取暖补贴；吉尔吉斯斯坦增加了每月统一福利现金转让方案的福利金；也门将现金转让福利的价值增加一倍；埃及增加了口粮补贴，印度的一些邦也增加了口粮补贴。<sup>26</sup>

36. 即使在快速增长的经济体，对健全的安全网方案的投资也可在粮食和燃油危机和各种冲击下起到良好的保护作用。很多没有实施社会保护方案的国家往往采取递减幅度更大和更加昂贵的措施，包括一般物价补贴、出口限制或减税。各国不妨考虑启动安全网方案或改革现有方案，建立切实可行的确定目标家庭、支付、管理和监督制度。例如，也门建立了新的代理制检测制度，以支持改进其现金转让方案的目标确定工作，提高福利金的数额。利比里亚正利用非政府组织、小型私营公司和较大型的社区组织，尝试组织劳动密集型公共工程项目。多哥则发放学生饭票，用于购买由地方商贩提供的学校午餐。<sup>27</sup>

37. 经验表明，在可能的社会保护应对措施范围内并考虑到根据国家具体情况选择对策的重要性，某些方案提供的好处明显优于其他方案。<sup>28</sup> 例如，有针对性的现金转让比实物方案更受欢迎，原因是所涉行政费更低，更适应于防止福利金被挪用的支付制度并可以让客户选择。粮食券或交通折价卡等“准现金”票据可能在政治上受欢迎，但所涉行政费用却比提供现金要高。有少数几个国家试行了粮食券做法，多数都取得了成功。实物粮食分配在市场运作良好、外国只提供实物形式援助或战略储备粮需要倒仓的国家是适当的。

38. 从评价中得出的经验可为何时使用现金、“准现金”或实物提供指导。在市场运作不佳的地区，直接向家庭提供粮食或投入也许更具成本效益。在市场机制已经存在、但私人供应商不愿意对分配方面的基础设施进行投资的国家，折价券制度对奖励私人增加投资也许是切实有效的。在马拉维，一个被称为“投入变资产”的方案只向参加一个公共工程项目的人分发折价券。<sup>29</sup> 这一办法允许在一定程度上把自己定为目标，因为较富有的农民不大会参加这些项目。折价券可向当地投入供应商兑现，从而加强了对投入的有效需求，增加了私人经销商的销售额和利润。

39. 而在市场和金融制度实现合理良性运作，甚至能照顾到边远地区人民的区域，现金转让因行政费用普遍较低而成为更受欢迎的选择。在某些情况下，地方

<sup>26</sup> 《不断攀升的粮食和燃油价格：处理后代面临的风险》（哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2008年10月12日）。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 世界银行、世界粮食计划署、粮农组织和国际粮食政策研究所进行了广泛审查。

<sup>29</sup> 世界银行，《2008年世界发展报告：对待投入补贴的新办法》（<http://go.worldbank.org/5V0PT58LT0>）。

粮食采购可以将粮食援助与发展地方农业生产和销售能力联系起来。地方采购应以市场风险评估为基础，以排除对地方粮食供应和物价结构的不利影响。埃塞俄比亚、尼泊尔和乌干达的地方粮食采购经验表明私营部门可从中获益。例如，所报告的埃塞俄比亚的例子表明，已有更多的私人交易商参与，竞争更加激烈，而尼泊尔的例子显示碾磨和相关加工设备得到改进。<sup>30</sup>

40. 尽管农产品价格上涨直接威胁到粮食保障，但从更长远来看，价格上涨也是农业发展的一次机会。只有当农业部门有能力响应价格鼓励措施，贫穷农民能够参与供应方应对措施的时候，这个机会才能实现。对生物燃料的需求扩大，也许可以扭转长期下跌的实际农产品价格，而几十年来，很多发展中国家农产品价格的下跌阻碍了对农业和农村地区的公共和私人投资。多项政策必须以抓住生物燃料提供的潜在机会为目标，同时认真管理由此而产生的切实风险。<sup>31</sup>

41. 制定用于规范粮食分配、支持建立认证机构和使标签标准化(这是发展中国家生产商遇到的主要障碍)或促进公粮采购创新的政策，在为更可持续的方式生产的农产品创造需求方面可发挥重大作用。

## E. 保护自然资源

42. 可持续的农作物和畜牧业系统提供的生态系统服务可恢复生产力、保护土壤、水和生物多样性、固存炭和调节气候，并提供景观和文化价值。必须因地制宜地制定各项政策，应对促成土地退化的诱因，并在各级建立可持续利用土地和广泛采用可持续土地管理做法的能力。同样重要的是，应对生产商采取奖励措施，鼓励采取可持续的耕种方法，并对土壤养护和用水效率进行投资。

43. 土地保有政策对土地使用者管理土壤、水和生物资源的能力以及维护重大生态系统服务具有重大影响。如果土地保有权得不到保障，就不能很好地激发农民和牧民对稳妥的土地管理做法进行投资，因为他们有可能无法在今后得到回报。改进旨在促进有保障的土地保有权的土地治理方式和政策往往可以鼓励投资，最终采取可持续的土地管理做法(见 E/CN.17/2009/5 和 2009/7)。

44. 近几年在提高农业用水效率方面取得了重大进展。很多发展中国家赞成改进现有的水管理计划，努力减少维护不善的供水系统造成的水的流损。其他一些国家则侧重于建造新系统。世界很多地区建立了各种水用户协会及实施了需求管理措施，包括为确保最有效地维持灌溉系统而合理收取水费，这些都已证明是改进农业部门用水效率的有效手段。

45. 为了取得成果，已将体制和市场手段与促进相互竞争的水用户之间的对话结合起来。正在采取的措施包括向水消费代理分配产权及蓄水，以支持在缺水时进

<sup>30</sup> 《2006 年粮食和农业状况》(2006 年，罗马，粮农组织)。

<sup>31</sup> 同上。

行有经济利益的再分配，容许许可证买卖及进行盐度控制和污水管理(例如重新利用污水浇灌抗盐作物和进行污水处理)。<sup>32</sup>

46. 人们发现，采用一套资源节约型管理做法，如综合性防治虫害和管理养分、保护性耕种和农林业等，可大大提升特别是依赖雨水的农业系统的用水效率。用水效率提高的平均比率不等，灌溉水稻为 16%，灌溉棉花为 29%，靠雨水灌溉的谷物、豆类、根茎和块茎作物则分别提高 70%、102%和 108%。<sup>33</sup>

47. 几项研究确认，免耕作对水渗透力、土壤水分的容纳、土壤流失和持水量有着正面影响。例如，在美利坚合众国，人们发现无耕作制度可使水少流失 31%，根据不同的土质，使水的渗透力提高 9%至 100%，土壤流失减少 90%，从而减少了河流中的沉积物和水域中的污染物。巴西不同地域实施的保护性农业使土壤流失率最多下降 87%，在小麦-黄豆轮流种植地区，流失率则最多下降 66%。<sup>34</sup>

48. 可以通过改变农业生产制度来改善水质，这方面的例子有，更好地根据作物吸收养分的能力因地制宜地施肥，从而提高养分的效用。已发现对此有用的做法包括对土壤进行测试、改进施肥时机、利用覆盖作物和减少耕种。改进禽畜废物管理的措施也可有助于提高水质。这方面的措施包括改变产生流程(饲料管理)以及收存、加工和使用粪肥。<sup>35</sup>

49. 畜牧业对环境的影响是巨大的。举例说，全球有 26%的地面用于牲畜放牧，并且这种牧地的使用与大量温室气体排放及土地和生境退化有关。制定政策，支持牧场——畜牧业制度的良好做法，包括支持与保护性农业制度中的作物耕种相结合的牧场——畜牧业制度的良好做法，可以在牲畜密度大的地区减少森林砍伐，提高碳固存和其他生态系统服务，以及减少水质污染。哥斯达黎加、哥伦比亚和尼加拉瓜对生态系统管理项目采取林地-牧地综合办法便是一个例子，其中通过采用林地-牧地制度向提高环境服务的畜牧业养殖者提供酬劳。

50. 边际生产系统中适应性强的地方品种可有助于种子撒播和维持放牧地的生态系统。畜牧业生产可对环境造成伤害，但是也可减缓环境影响、同时产生重大社会效益的高回报投资带来巨大潜力。减缓影响的政策选项包括土地使用的变化、粪肥管理、加强畜牧业生产力和提高饲料效用。

<sup>32</sup> S. Msangi、C. Ringler 和 M. Rosegrant, 《农业和水的未来：促进可持续性的市场和政策战略——发展中国家可从北美学到哪些经验？》，载于《水和农业：可持续性、市场和政策》(综合组织，2006年)。

<sup>33</sup> 《2007年粮食和农业状况》，(罗马，粮农组织，2007年)。

<sup>34</sup> 同上。

<sup>35</sup> 同上。

51. 经合组织国家采取了促进保护生态系统服务的规章制度、收费、环境税、奖励报酬、标准、宣传、研究以及机构和能力建设等综合措施。最常见的做法是直接为生态系统服务付款，世界各国政府向农村土地所有者付款，以便以既能产生生态系统服务、同时又能促进农村发展的方式管理土地。与其他部门相比，农业部门较少使用将农业活动的环境成本直接纳入农民的生产决定的税收和收费，反映了后勤困难和产权界定不明。

### 方框 3

#### 在农业部门促进保护生态系统服务：国家范例

美国的养护保留区方案向农民提供补偿，以换取他们对濒危野生物种生境、空地和/或湿地的保护。中国也有为控制流失提供资金的类似方案。哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥和南非将资金支付给流域服务的管理人。其他例子包括哥斯达黎加为保护各种生物系统服务(生物多样性、流域、碳整合)支付款项，瑞典为保护半天然牧场支付款项，瑞士则出资维护广阔的草地和善待动物。

资料来源：《农业和环境：经合组织十年工作经验》(经合组织，2004年)；[http://ecosystemmarketplace.com/pages/static/about\\_conservation\\_backgrounder.php](http://ecosystemmarketplace.com/pages/static/about_conservation_backgrounder.php)。

52. 最近，农业部门在助长气候变化方面的作用得到了重视。农业是畜牧业生产产生的甲烷和化肥中产生的一氧化二氮排放的主要来源，而这两种气体则助长温室效应。通过森林砍伐扩充农业用地是产生二氧化碳排放的一个主要因素。不过，在农业中缓解温室气体的排放有巨大潜力，这就需要促进保护性耕作、减少氮肥肥料的使用和来源于牲畜的甲烷排放，以及在农田上植树造林。促进清洁发展机制等基于市场的贸易体制，支持转让和传播新改进的作物管理和牲畜喂养技术以及促进有机耕作，都是可以考虑的政策选项。<sup>36</sup>

## 三. 加强有利于执行的环境

53. 国际发展界在推动农业促进发展议程方面可发挥根本性的作用，包括建立公平贸易规则，保护遗传资源，控制流行病的传播和管理气候变化的影响。全球农业议程要求全球农业机构团结协作，开展协调并把农业部门的关切纳入更广泛的发展和环境议程，应对紧急情况，迎接北南之间、当代和子孙后代之间在公平和正义方面的挑战。

<sup>36</sup> R. Wood, M. Lenzen, C. Dey 和 S. Lundie, 《有关澳大利亚常规和有机耕作对环境造成的某些影响的比较研究》，载于《农业制度》第 89 卷(2006 年 9 月)，第 324-348 页。

54. 在目前的经济局势下，多边努力具有特别重要的意义。这类努力除其他外，可把重点放在各项政策倡议和实际措施的设计、资助和协调上，以(a) 纠正金融混乱局面，(b) 缓解商品市场容量受到的限制，(c) 支持低收入缺粮经济体，(d) 促进可持续的小农农业以支持减贫，以及(e) 确保穷人和弱势群体获得粮食。

55. 为了实现商定结果，在地方、国家、区域以及全球各级的行动要更加协调，减少相互冲突。为当地农民和其他弱势群体提供的社会和农业投入必须辅之以宏观经济政策，以确保可持续性。各项行动必须加以调整，以适应国家和地方的条件，同时协调重要利益攸关者，特别是各国政府、民间社会和私营部门的努力，这对于取得进展非常重要。

#### A. 对农业可持续发展的投资

56. 在发展中国家，最近数十年来对农业和农村发展的投资不足。这种投资不足可能助长了目前粮食和燃油危机所带来的饥饿增加的威胁。最近不利的事态发展表明过去未能足够重视这些问题。<sup>37</sup>

57. 资本投资及其高效有效的利用是可持续农业和农业生产力增长的重要决定因素。无论是自然、物质、社会和科学等方面资产的发展，还是农民的教育和培训，还是为促进农业价值链的更好运作，都需要大量的长期资本投资。

##### 方框 4

##### 农业发展战略：国家经验

中国和印度是率先对农业部门进行投资的发展中国家。2007 年，印度制定了国家农业发展计划，将在之后的四年内划拨 61 亿美元，将灌溉投资增加约 80%。印度的目的是到 2011-2012 年，将水稻产量提高到 1 000 万吨，小麦产量提高到 800 万吨，豆类产量提高到 200 万吨。2008 年，中国对农业的预算支出也增加了 20%。在 1999 年的《马普托宣言》中，非洲各国政府承诺将预算的 10%用在农业上，但迄今只有 4 个国家(乍得、几内亚、马达加斯加和马里)已达到这个目标。

资料来源: Todd Benson、Nicholas Minot、John Pender、Miguel Robes 和 Joachim von Braun, 《全球粮食危机: 监测和评估影响, 为制定对策提供依据》(哥伦比亚特区华盛顿, 国际粮食政策研究所, 2008 年)。

<sup>37</sup> 《2008 年千年发展目标报告》(纽约, 联合国, 2008 年)。

58. 对农村基础设施(灌溉、道路、交通、电力和电信)、市场、研究和推广以及自然资源管理等方面的公共投资对于长期的可持续农业发展以及利用贸易改革而言十分重要。《2008年世界发展报告》指出,公共支出经常被挪用,没有用于进行这些必需的长期投资,而是用于提供农业补贴。即便进行了长期资本投资,用于运作和维护,以便确保这些投资的可持续性的资源也太少。<sup>38</sup>

59. 一项重要的政策目标应该是创造有利气候,吸引公共和私人资本投资,提高农业生产和进行必需的结构和组织改革。可以通过国家有关长期开发大型农业生态区的政策和战略来培养这种气候,同时提供投资机会,并把良好的生产做法和技术考量与公共、私营和民间社会的利益攸关者的参与挂钩。

60. 随着农业发展和支持小农户重新列入国际日程,可以预计将有更大量的发展投资流向农业部门。一些新的投资有必要转向对国家能力建设的支持和技术援助,以便把可持续的生产做法主流化。这种支持的重点应放在基于生态系统的办法的研究和技术开发上,并在可能的情况下放在以何种手段奖励加强生态系统服务(如碳固存、雨水集蓄和农业生物多样性的管理)的生产者这一事项上。

## B. 改革贸易政策

61. 全面贸易自由化对发展中国家的贸易和农业生产增长的估计影响是巨大的。全面贸易自由化将使国际商品价格平均上涨5%,发展中国家在全球农业贸易中的份额将增加约9个百分点,发展中国家的农业产出增长率每年大约为0.3%。<sup>39</sup>

62. 最近的政策改革改善了对发展中国家农业生产者的价格奖励措施。例如,乌干达的农业和宏观经济改革对农业出口价格产生了重大影响。在1990年代,墨西哥政府进行了广泛、以市场为导向的农业政策改革,帮助农业部门实现更高效率,提高在全球的竞争力。<sup>40</sup>

63. 出口作物部门的自由化是撒哈拉以南非洲大多数结构调整方案的重要组成部分。在大多数撒哈拉以南非洲国家,出口作物营销责任由国家转向私营部门,是自由化进程的一个核心特点。现有资料表明,农民总体上从自由化进程中得到了益处。生产者得到的回报总体上更高,付款也更迅速。出口作物市场的自由化对生产水平也产生了总体上积极的影响,只是偏远地区的农民在出售作物过程中曾遇到困难。<sup>41</sup>

<sup>38</sup> 《2008年世界发展报告》,第二部分,第4章。

<sup>39</sup> 同上。

<sup>40</sup> 同上。

<sup>41</sup> Andre W. Shepherd 和 Stefano Farolfi,《非洲出口作物自由化回顾》,粮农组织第135号农业服务公报(罗马,粮农组织,1999年)。出口作物在这里的定义是经常在国际商品市场交易的经济作物,和(或)主要为出口市场种植的作物。

64. 虽然整个非洲的自由化经验整体上是积极的，但在实现自由化过程中不可避免地会出现重大问题。投入供应仍是一个重要问题。在国家控制市场营销的体制下，投入经常是免费提供的，因为国家营销部门在销售作物时确信能够收回信贷款。而现在提供投入的私营贸易商在信贷还款方面就没有此类保障，因此，用于经济作物的投入据报告大幅度下降；据说这也是作物质量下降的一个主要原因。<sup>42</sup>

65. 出口作物的加工是另一个令人关注的问题。例如在坦桑尼亚联合共和国，咖啡和棉花的私营部门采购商遇到了相当大的短期问题，他们发现合作社拒绝他们进入加工设施。加工产品超出通常出口阶段非洲公司(纺织厂、可可脂和巧克力工厂、速溶咖啡工厂)也遇到了困难。根据以往的安排，国家保证向他们供应原料(经常得到补贴)。现在他们必须与出口采购商竞争原料供应。<sup>43</sup>

66. 农民进入农产品出口作物市场有助于实现贸易带来的利益。美国一家私营组织(国家经济研究局)在2007年进行的一项研究发现，市场的存在促使农民更多地参与种植出口作物。反之，出口作物商业化需要中介机构所产生的营销成本，可能会导致农民减少参与种植出口作物。这项研究还发现，有些村庄没有出售农业出口产品的渠道，住在这些村庄的农民很可能比住在市场繁荣的村庄的农民贫穷。<sup>44</sup>

67. 对现在利基市场日益增长的需求可帮助减轻发展中国家商品价格低造成的贫困影响。能源作物的生产，尤其是用于生物燃料工业的甘蔗和棕榈油可作为农民的一种替代选择，同时帮助减少对进口化石燃料的依赖。政府在建立现代生物量燃料能源市场方面可发挥重大作用，巴西生产乙醇的经验以及马来西亚生产棕榈油混合燃料的经验就是如此。不过，选择这样的政策必须遵循对国家经济目标和社会目标利弊得失的审慎分析。

68. 一个运转良好的市场信息系统对于市场运作的效率、竞争力以及减少损失和风险具有重要影响。信息系统把农民和市场联系在一起，使他们能够随时了解消费者的选择、市场和价格波动方面的变化。目前正在试行几种利用通信技术进步的创新办法。以印度为例，农业部开通了AgMark网，从全国各地的批发市场收集价格信息，并通过互联网进行传播。在西非，一个公私伙伴关系建立了贸易网(TradeNet)，作为贸易平台，让买卖双方通过互联网和手机进行联系。肯尼亚、

---

<sup>42</sup> 同上。

<sup>43</sup> 同上。

<sup>44</sup> Jorge Ballat、Irene Brambilla 和 Guido Porto, 《实现贸易所带来的利益：出口作物、营销成本和贫穷问题》，第 13395 号工作文件(美国马萨诸塞州剑桥，国家经济研究局，2007 年 9 月)。

莫桑比克和塞内加尔等国的市场信息系统也通过互联网、短信、语音邮件、广播和市场黑板报等方式传播价格信息。<sup>45</sup>

69. 汇率政策在恢复农业部门的出口业绩方面发挥重要作用。汇率政策可为出口商提供有力的激励。在实行稳定措施和其他贸易政策改革的情况下，汇率政策是最有效的手段。<sup>46</sup>

#### 四. 前方的路

70. 发展中国家对粮食和农业日益增加的需求，必须通过以更高产量和多重耕作为基础的更密集生产系统加以满足。在这方面，已经取得的成果还需要通过以下补充措施予以加强：如经过改进和改良的种子品种，更多利用有机肥料，采取对环境无害的虫害控制方法，改善水和土壤的养护，对有机废弃物进行工业处理以及作物多样化。鉴于资源节约型管理做法（例如虫害和养分的综合管理、保护性耕作和复合农林业）取得了成功，必须把以生态系统为基础的原则和技术纳入农业发展政策，这一点怎么强调都不为过。

71. 其他可以帮助提高产量和增加农村家庭福利的措施包括：提供容易获得的农业投入，修复灌溉和营销基础设施，推广减少收获后损失的做法，加强研究、推广和销售系统以及进一步发展农产品加工业。加强妇女在可持续农业生产中的作用需要在所有政策和体制领域采取促进两性平等的干预措施。旨在发展畜牧业的政策如能与耕作制度相结合，将获益匪浅。各国政府不妨考虑提供奖励以鼓励有机农业制度，并为有机产品的认证提供体制和技术支持。

72. 让水资源用户团体在决策过程中发挥更大作用，改进现有水资源管理计划的业绩，可以帮助克服缺水和增加粮食生产这双重挑战。此外，应鼓励和推广正成功得到实行的体制和以市场为基础的手段以及需求管理措施，例如将财产权分配给水资源用户，水费合理化，可买卖的许可证以及循环使用污水来种植耐盐作物等。土地政策应该努力提供土地保有权保障，这将鼓励农民投资实行土地和水的综合管理做法。

73. 农业和结构改革已经帮助提高许多发展国家农业出口部门的效率和竞争力，因此更有必要建立公平的国际贸易制度，使发展中国家的农民和生产者都能获得利益。在这方面，在多哈回合贸易谈判的农业谈判中实现突破至关重要。

74. 凡是已建立健全的安全网方案的国家，都可对粮食和燃料价格上涨作出更迅速的反应。直接粮食援助、营养干预措施、学校供餐和创造就业方案等政策措施，

<sup>45</sup> 《2008 年世界发展报告》。

<sup>46</sup> Andrew W. Shepherd 和 Stefano Farolfi, 《非洲出口作物自由化回顾》，粮农组织第 135 号农业服务公报（罗马，粮农组织，1999 年）。

都是最具成本效益的短期措施，已成功用于帮助弱势人口。此外经验表明，放宽出口限制可对国际粮食市场、降低价格以及缓和波动产生显著的积极影响。

75. 虽然农产品价格上涨对粮食安全构成直接威胁，但从长远看，价格上涨对农业发展也是机会。只有农业部门有能力对价格奖励措施作出反应，贫穷农民能够参加供应应对措施，这种机会才能成为真正的机会。例如，在抓住生物燃料提供的潜在机会过程中，各项政策必须认真管理生物燃料带来的无可争议的风险。

76. 为了弥补农业研究、灌溉、教育设施、农村金融、信息系统以及有形基础设施和市场基础设施等方面的现有差距，需要进行大量投资。为此，各国政府必须通过一切可能的手段调集资金，包括执行吸引私人资本以支持农业发展的政策。

77. 把农业和农村发展政策纳入国家发展框架的主流，就可以实现商定的成果。提供给地方农民的生产性投入必须辅之以支持性的宏观经济和贸易政策，以确保可持续性。各项行动必须加以调整，以适应各国国情和当地的条件。