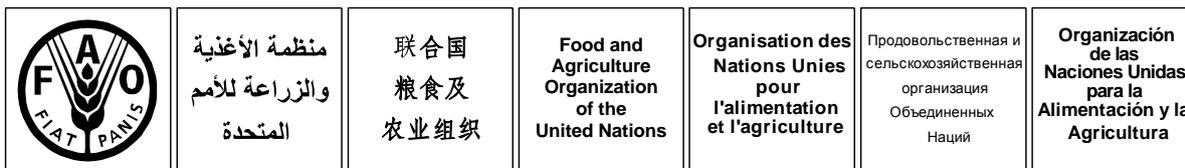


2012年2月



商品问题委员会

第六十九届会议

2012年5月28—30日，罗马

确定支持小农户参与市场的适当政策干预

内容提要

提高小型农场生产率是确保包容性和基础广泛农业转型的关键。然而，要想广泛采用提高生产率的技术，就必须在决定是否以及多大程度上为市场提高产量时，更多地关注并考虑不同类别小农生产者所面临的激励机制和制约因素。小农户参与市场的典型特点是“约束性选择”，这种选择取决于其参与投入品和产出品市场的能力与意愿以及其所能进入市场的功能性。因此，要确定促进技术应用的公共部门干预措施，就必须了解决定小农户市场参与的因素。

建议委员会采取的行动

请委员会：

- 就未来工作方向提出建议，在政策干预和支持小农户参与市场方面向成员提供支持，包括配置适当资源，以便更好地了解小农户参与当地市场如何受到制约以及如何予以促进和推动。
- 帮助秘书处确定机会，支持改进证据基础，即有关决定小农生产者参与农业市场的因素以及制定促进更高水平参与的政策方式的最佳做法指南的证据基础。
- 指导秘书处确定并实施活动，以便提醒主要利益相关者注意其它政策方式的优点，并加强其确定、制定和实施适当政策的能力。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

I. 引言

1. 商品问题委员会上届会议指出，应重点关注支持小农户参与市场的政策性工作。本文件在秘书处在该领域的近期工作基础之上编写。文件首先说明小农户参与市场对提高生产率技术的应用程度的决定性意义。然后介绍小农户在市场参与方面表现出的异质性，审议公共部门扶持性政策的作用和制定。最后，文件对粮农组织支持改进政策设计过程的方式提出建议，并提出若干建议供委员会考虑。
2. 提高小型农场可销售剩余主食水平是确保包容性和基础广泛农业转型的关键。提高主食产量不仅有助于稳定当地市场价格，鼓励投资进一步市场开发，也能为小农家庭创造产生现金盈余的机会。这些现金盈余若在农村经济中进行消费或再投资，可产生重要乘数效应，有助于推动经济的整体增长。
3. 刺激生产将需要提供适当的提高生产率的技术，并获得融资促进技术应用。然而，要想广泛采用提高生产率的技术，就必须在决定是否以及在多大程度上创造出可销售剩余主食时，更多地关注并考虑不同类别小农生产者所面临的激励机制和制约因素。
4. 小农生产者作为主食销售者参与市场的程度存在较大差异。不仅因为不同类别生产者在进入市场时确实面临不同的制约因素，也因为其粮食生产决策和消费决策不可分割，粮食安全考虑因素可对其希望参与本国粮食市场的方式产生重要影响。因此，有必要更好地了解不同类别小农生产者对创造更多可销售剩余主食的倾向，以及影响其决策的因素，以便确定公共部门政策干预，提升其市场参与。
5. 使确定适当政策干预更为复杂的是，符合更长期扶持农业部门发展战略的政策需要用动态的眼光看问题，应承认不同类别小农生产者在农业部门转型过程中会（或自愿、或被迫地）选择不同路径。
6. 面对鼓励提高主食产量的同样一系列政策，一些小农户会选择在现有土地上采用新技术提高产量，另一些小农户会选择增加作物种植面积。但更多小农户因远离市场或无法获得生产性资产而无法从改进的机会中获益。就具体家庭而言，依附结构等因素将会影响其将大部分产量用于销售的能力。因此，并非所有生产者会为上市销售而提高产量。确实，由于一些小农为了增加产量而需要更多劳力，一些生产者从提供这种劳力获益，但无暇料理自己土地，其作为主食销售者参与市场的能力也随之降低。
7. 因此，小农户参与粮食市场的典型特点是“约束性选择”，该选择主要取决于其参与投入品和产出品市场的能力和意愿，以及其所能进入市场的功能性。小

农家庭在市场参与方式上差异较大，这些市场与其他国内、区域和国际市场的一体化程度上也不尽相同。要确定鼓励小农提高参与度的政策干预，就必须认识到这些差异。

II. 小农在市场参与上的异质性

8. 在尝试确定政策来减轻提高市场参与所受制约或提供相应激励时，倾向于将小农家庭视为同质群体。有关小农户参与粮食市场规律的记录日益详实¹，而对这些规律的决定因素的研究尚不充分。

9. 可从三个相互关联的维度考察小农户在市场参与上的异质性²，其相对重要性在不同小农类别间存在差异：

- i) 相对于生存需求而言，小农家庭对“生产性资产”（自然资源、劳动力和资本）的获取以及“生产性资产”的生产率将决定其在积极市场信号出现或关键制约因素消失时，为上市销售提高产量的能力和意愿。
- ii) 小农户与不同市场的“连通性”（可从偏远程度和商业成本角度考虑）将影响小农从提高产量中获益的程度。
- iii) 当地粮食市场（因交易量较低以及与区域或国际市场一体化程度有限，通常较为波动）的“功能性”可制约市场对需求面和/或供给面冲击做出迅速调整的能力。市场波动会影响生产者收益的水平和风险性。如市场一体化程度较低，随着价格暴跌，产量提高带来的收益会迅速下降，这将严重影响小农户参与市场的积极性，提高生产率技术的应用也会随之受到影响。

10. 如可获取并有能力高效利用资产，具备能够降低商业成本的有效基础设施，市场一体化程度较高且具备适当激励机制，小农户将会以粮食销售者的身份参与市场。但如果缺少其中一个条件，小农户将不能或不会以同样的程度参与市场。决定市场参与程度的主导因素在空间（跨家庭类别和地点）和时间（发生农业转型时）上差异较大。决策者的主要挑战是决定关注哪个（些）因素，以确保适当着力和排序。因此，有必要确定“哪些类别”的小农户所面临的“哪些制约因素”正在阻碍以生产力为驱动的转型过程，以便确定“在何处”实施政策干预最为奏效。

¹ 例如，可查阅 Sarris, A. 和 Morrison, J. (2010 年) 案例分析章节。

² 在 Barrett, C. (2010 年) 的基础上制定。

11. 不同类型小农户参与市场的制约因素不仅是多方面的，而且随部门发展而发生变化。小农户参与市场活动并从中受益的机会越来越多地受到价值链发展过程的影响。价值链发展可由价值链之外的刺激引发，如标准、法规或政策的实施，和/或由价值链内的刺激引发，如通过改进利益相关者间行动的协调。尽管价值链发展的重点通常是利润较高市场（出口市场或较高收入的那部分国内市场）上价值较高的贸易产品，但价值链发展对基本粮食产品链同样具有重要意义。随着东南非主粮价值链的规范化（包括更多地利用商品交易和仓库收条系统的潜力），提高小农户参与的挑战正在发生变化。

12. 对半自给生产者而言（特别是偏远地区的半自给生产者），第一步将是促进其更大程度地参与当地市场。随着生产者更多地以商业为导向，将需要政策推动其参与价值链发展过程，需要提供支持，帮助其达到更严格的标准或参与更复杂的合同安排。

13. 赞比亚³证据表明：木薯部门商业化战略应进一步考虑小农生产者在现有市场机会有限的前提下生产剩余木薯（原本是粮食安全作物）的意愿。尽管该国一些地区大面积种植木薯，但非销售产量几乎占总产量的 90%。这制约了良种的应用，而采用良种是实现商业化生产所需增产的必要手段，但并不一定有助于实现粮食安全。

III. 公共部门支持对小农户参与市场的作用

14. 成功的案例研究范例⁴表明，只有按顺序一一克服主要制约因素，才有可能实现价值链发展。在许多情况下，发展短暂或局限于一部分利益相关者，这都是由于缺少适当的公共部门支持。案例也表明提供支持的机制差异较大，通常因价值链和背景而异。

15. 农业为私营部门投资者提供的机会，具有内在风险且通常回报较低。因此，公共部门政策主要作用是帮助抵消这些风险并提高获得体面投资回报的可能性，从而让私营部门更多地参与提供所需技术和服 务，提高生产者增加可销售产量的能力和意愿。

16. 公共部门为促进市场参与而采用的适当类型的干预措施将在很大程度上取决于农业发展阶段。如商业化水平有限，提供农场内外基础设施等基本条件可能成为公共部门的着力点。要发挥这一作用将要求仔细考虑供资、建设、所有权及管

³ Poole 等（2010 年，2011 年）。

⁴ 例如，粮农组织（2009 年）。

理等相关职责。如具备这些条件，但投入品和产出品市场较为波动，公共部门则可通过提供适当激励和风险分担机制，刺激市场活动来发挥重要作用。如市场有效运作，公共部门则应注意避免“挤出”私营部门参与，应缩小影响范围，重点关注市场监管、市场信息系统和质量保证。如不对克服关键制约因素的干预措施进行适当排序，则会产生实施政策不当的重大风险，特别是在国内产量和市场活动信息薄弱或不足的情况下制定的政策。因此，政府应认识并适应其在支持以小农户为基础的转型中所扮演的不断变化的角色。

17. 除确定哪些制约因素需要缓解外，还需决定如何最佳地予以解决。制约因素可通过政策干预和/或体制创新予以解决。体制创新（本文件中未作进一步研究）可包括结合产出品采购和投入品提供、订单农业以及强化生产者组织。

18. 改进贸易和价格政策干预可能有助于那些已在一体化程度较高的市场中开展活动的农民和有能力对变化的激励机制做出反应的农民。但是，如不同时解决其他类别小农户参与所面临的制约因素，那么此类政策的潜在影响将仅能造福那些商业化程度更高的农民。

19. 人们越来越多地认识到公共部门应在创造基本有利环境之余，发挥更为积极的作用。这就需要更多关注机制的确定和设计，以便通过公共支持，利用私营部门对市场开发的投资。第一步是了解阻碍此类投资的市场失灵的特点⁵。

20. 研究、推广、质量保证和市场情报等基本基础设施和服务，因其公益性，无法由私营部门参与者充分提供，况且私营部门参与者本身需要根据市场信号和激励机制制定决策。提供资金，支持基本基础设施建设和公共商品的提供可能仍将是公共部门的职责，但公共部门在链条基础设施（例仓储、初加工、质量保证等）管理中的作用应为“扶持”而非“亲身参与”。

21. 在市场运作良好的情况下，种子、信贷和化肥等投入品由私营部门提供，生产者有能力和意愿购买。相比之下，因提供投入品风险或交易成本较高，这些投入品以便宜的价格通常无法买到。在此背景下，农业部门固有的高风险为公共部门的风险分担提供了有力的理由，公共部门可通过为私营部门投资提供贷款来分担风险，这样也解决了支付意愿低的问题。支付意愿低可能是由于对商品或服务的好处缺乏认识，可通过刺激需求予以解决，例如，在市场发展过程中某个预先设定的时间段，由公共部门支持提供适当水平和类型的投入品（化肥、种子等）或推广服务。

⁵ Poulton（2009年）对这些特点进行剖析。

22. 另一系列决定涉及推动低收入群体（往往远离市场）参与。例如，向偏远地区投放信贷。这些地区因投资风险和交易成本过高，私营部门金融机构无法获得足够回报。此类参与机制可包括提供对等赠款，在投资关键阶段分担成本或风险，或提供担保金，让私营部门开发新金融产品或向新群体推广现有产品。

23. 设计此类公私伙伴关系时，公共部门依托私营部门的能力。与私营部门参与者合作在某些情况下可行，但在许多情况下，发展水平较低以及私营部门的内部竞争会给伙伴关系带来问题，且可能是十分棘手的设计问题。谨慎的合同设计和监督以及适当伙伴选择应有助于减少这些困难，但需要公共部门加强对此类合同进行确认、设计、实施和监督的能力。

IV. 粮农组织支持成员国的作用

24. 秘书处的分析支持该主张，即基础广泛的小农户参与将需要公共部门发挥更为积极的作用。粮农组织可通过以下方式帮助成员确认支持提高市场参与的适当政策。(i)加深对小农户市场参与的认识，(ii)提醒利益相关者注意其他干预措施，(iii)加强其确认、制定和实施适当干预的能力。

25. 粮农组织已开始发挥重要作用，进一步深化关于小农户如何参与市场，市场的功能性，以及这些因素如何共同作用来决定小农户可选路径的认识。在赞比亚，在欧盟资助的“所有非加太农产品方案”下，粮农组织支持木薯部门战略的设计和实施，主要通过对生产者面对潜在市场机遇时所表现出的特点进行描述，努力确定干预措施，以缓解束缚商业化生产的因素。在肯尼亚，在“多学科基金资助”项目下，开展调研，深入了解决定小农户参与其他玉米营销渠道的因素。

26. 适用于既定背景的政策类型取决于所要达到的目标，所要解决的制约因素以及制约因素的性质。粮农组织最适合发挥这一急需的作用，提醒利益相关者注意特定背景下最适当的干预措施，并用知识和能力武装他们，使其对何地、何时及如何支持小农户参与市场做出知情的选择。在东非地区，粮农组织正在推动公私对话，帮助各国减少使用特设贸易政策干预的频率，这被视为重要的信号，鼓励私营部门投资市场相关基础设施，从而促进小农户更多地参与更为规范的粮食市场。

27. 改进政策的确定和设计将要求加强利益相关者收集相关数据并分析在既定背景下可选政策影响的能力建设。在太平洋地区，粮农组织正在支持一项进程，加强政府收集和使用国内粮食市场结构和功能性信息的能力建设，以便在知情的情况下，以证据为基础设计和实施政策。

28. 实施适当政策支持需要全面了解影响不同类别小农户可选路径的不同条件和制约因素。在战略目标 G 下，粮农组织正在建立这一认识，并通过宣传和能力建设活动将其转化为更知情的干预措施，来帮助政府克服制约市场参与和小农户更广泛农业开发的因素。

V. 建议

29. 鉴于本文件所涉问题，提出以下建议供委员会审议：

- i) 关于改进证据基础，成员可考虑划拨资源，改进数据收集和使用，以便更好地了解小农生产者在参与国内市场上如何受到制约以及如何予以促进和推动。
- ii) 关于提醒主要利益相关者注意，可通过共享案例研究分析，提高成员对其他政策干预（在部门转型过程中，对不同类别小农户路径选择的政策干预）潜在影响的认识。
- iii) 关于加强政策分析和设计能力相关建设，可帮助成员建立共享最佳做法相关经验的论坛，改进公私利益相关者对话，确保通过确定并制定适当政策干预，发现和解决制约小农户进一步参与市场能力和意愿的主要因素。