



Secretariat HLPE c/o FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

网站: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe
电子邮件: cfs-hlpe@fao.org

粮食安全和营养问题高级别专家组

《投资小农农业，促进粮食安全》报告¹摘选

概要与建议

2011年10月，粮食安全委员会（粮安委）曾要求粮食安全与营养问题高级别专家组（高专组）筹备开展“一项比较研究，在考虑农发基金和粮农组织在农委中就这项专题开展的工作以及其他主要伙伴的工作的前提下，对不同背景下小农农业投资的制约因素进行分析，并提出克服这些制约因素的政策方案。此项研究应包括对小农与粮食价值链之间的衔接战略以及各类经验教训进行比较评估，还要对公共与私营部门之间的伙伴关系、农民合作社与私营部门之间以及私营者与私营者之间的伙伴关系对小农的影响进行评估”（粮安委，2011—第三十七届会议最终报告）。

要完成此项要求，首先要界定何为小农农业，了解其涵盖的内容、投资的范围与目的，并从更广义的角度了解与小农农业相关的问题，包括在充分认识各区域、各国具体情况的前提下，了解小农农业对粮食安全的贡献以及未来的发展轨迹。

在世界上14亿极端贫困人口（日均生活费用少于1.25美元）中，估计有70%生活在农村地区，其中多数人部分（或全部）以农业为生。因此，减轻贫困这一紧迫而不可否认的需求就将小农农业推上了重要日程。

¹ 高专组，2013。《投资小农农业，促进粮食安全》。世界粮食安全委员会粮食安全与营养问题高级别专家组报告，罗马，2013年。报告全文即将载于 www.fao.org/cfs/cfs-hlpe。

要点

1. 何为小农农业？

1. “小农农业²”的定义多种多样，对小农的判定标准各不相同。定义还会影响我们对小农投资需求的理解。因此，就定义展开讨论对政策和对生计的影响都有着实际意义，而绝非无端纠缠细节或过于学究气。
2. 小农农业由家庭（包括一个或一个以上家庭）为单位开展生产，仅仅或主要依靠家庭内部劳动力，从中获取的实物或现金收入在家庭总收入中占有较高比例，但比例各不相同。农业包括作物种植业、畜牧业、林业和手工渔业。生产由家庭组成的集体负责管理，其中很大一部分家庭为女户主家庭，且女性在生产、加工和销售活动中均发挥着重要作用。
3. “小农农业”的定义不能僵硬死板，或“一刀切”，因为区域、国家和地方层面的具体情况千差万别，而且随着经济转型在不断发生变化。仅仅按农场大小为标准来划分小农农业容易带来误解。这里的“小”指的是资源尤其是土地短缺，因而靠它获得足够收入来满足基本需求，同时实现可持续生计，需要高度的全要素生产率，转而需要大量投资。
4. 小农农业的定义还与另两个相互对立的概念相关，并与其形成鲜明对比，那就是需要雇用劳动力的大型商业化实体和无地劳动者。
5. 非农活动起着重要作用，既为小农提供额外收入，又能分散风险，因而有助于提高他们在面临农业相关冲击时的恢复能力。非农活动是发达国家和发展中国家农村经济的一项常见特征，为针对小农开展投资提供了机遇。
6. 家庭既是生产和消费的一个社会单位，又是农业的劳动力来源。小农的生产作用和家庭作用相互紧密关联，因此产生了小农在投资方面面临的一些制约因素，因为冲击和风险可能会分散在生产和家庭两个方面，而同时，由于建立在亲属关系和社会关系基础上的礼尚往来，农村社会又具备独特的恢复能力。
7. 目前，与任何类型的市场交换脱节的小农已经不具有社会或经济意义，但仍有不少小农的唯一或主要目的是实现自给自足，此类现象在各区域均较常见。这些农民靠自己生产的粮食为生，将其作为对低现金收入的一种补充。这些小农

² 本报告从小农视角讨论作物及家畜系统生产系统。其中一些分析和建议也适用于其他系统。与渔业及水产养殖业相关的一些问题参见高专组即将推出的有关可持续渔业及水产养殖业在粮食安全与营养中发挥的作用的报告（即将出版，2014）。

通过提供劳动力参与市场经济，其粮食安全的基础是自身生产的产品，其产品不一定进入市场。

8. 在集体层面，小农家庭是社会网络的组成部分，在这一网络里，互助互帮是集体投资（主要通过劳动力交换）和团结的基础。在享有政治自由的前提下，小农还会加入农村生产者组织和地方发展协会，以便更好地提供各类服务，包括市场准入、市场权力、生产性资产的获取和公共政策辩论中的发言权。
9. 为评估小农农业的规模和多样性，更好地为决策提供依据，我们需要更加准确、全面的数据，不仅要了解土地面积大小，还要了解（以往投资带来的）资产构成、生产和收入来源等情况。目前，此类数据尚缺乏全球层面的数据，但在国家层面仅有一些国家缺乏此类数据。粮农组织的“世界农业普查”（WCA）对各国的普查形式和组织方法做出了规定，但仍有三个难题需要克服：(i) 并非所有国家都有实力、兴趣和能力来实施普查，最近一次世界农业普查只覆盖了114个国家；(ii) 数据不一定具备同质性和可比性，因各国具体情况不同而存在差异；(iii) 与产量统计数据缺乏关联，导致难以按生产类型与国家及全球产量建立联系。

2. 为何要投资于小农农业？

10. 小农农业是众多国家粮食安全的基础，是所有国家社会、经济、生态环境的重要组成部分。随着城市化、市场一体化和全球化，该行业正经历着巨大的转型变革，这些变革对国家利益有着重要影响，但却往往有损小农的利益，而且这些变革既非不可避免，又非偶然，而是一种社会选择。在不同区域、国家和地方具体背景下，这些变革会带来不同格局，其中均包括一定比例的小农户和大型农场，对农村经济的多元化产生影响。
11. 西方国家和部分亚洲及拉丁美洲国家出现的结构性转型变革都以资源的集约化利用、这些经济体在其它行业中创造就业机会的能力或大规模国内或国际移民的可能性为基础。而由于各区域完全不同的人口及经济格局对非农产业吸收新增劳动力的能力产生了不同影响，当今形势已出现巨大变化。
12. 小农在为世界粮食安全及营养做出贡献的同时，还在自身范畴内发挥着其它相关作用。历史事实表明，小农农业在得到政策及公共投资充分支持的前提下，能有效促进粮食安全、粮食主权，并有利地促进经济增长、就业机会的创造、减贫、被忽略、被边缘化群体的解放以及空间与社会经济不平等现象的减少。在一个有利的政治、体制环境下，它有助于可持续管理生物多样性及其它自然资源，同时保护文化遗产。

13. 小农农业对世界粮食安全及营养的贡献是直接的，因为它将很多农村家庭的生产与消费联系起来，但同时又是间接的，因为(a) 它为国内市场提供主要食用农产品；(b) 采用的方式具有较好的恢复能力；(c) 在很多国家，小农农业是一种重要的社会安全网。
14. 有关小农农业与大型农业相比具备的潜在效率已有大量文献记载，突出表现为小农通过在多元化生产系统中充分利用家庭劳动力实现土地单位面积高产量的能力。
15. 对人类在粮食需求方面面临的挑战的估测表明，有必要加大力度重视对自然资源的可持续利用，减少对环境的破坏。必须在全球范围内重视化石燃料、水、土壤肥力和生物质日益流失的问题。世界上众多高效、可持续小农农业的实例（从中国、越南到哥斯达黎加、危地马拉）告诉我们，小农农业可以成为一种从经济、社会和环境角度看均有效的农业生产组织方式。
16. 尽管按照面积大小来界定小农的做法存在缺陷，但汇编的 81 个国家的可比数据仍展示了一幅生动的画面：该数据集涵盖世界三分之二的人口和 38% 的农田面积，表明 73% 的农户土地面积小于 1 公顷土地，85% 的农户生产面积小于 2 公顷。生产面积小于 2 公顷的农户大多数位于亚洲。在非洲，80% 的农户生产面积小于 2 公顷。在发展中国家，小农的数量接近甚至超过 5 亿户。根据世界农业普查，仅中国就有近 2 亿户小农，他们的农地仅占世界农地总面积的 10%，但生产出来的粮食却占世界总产量的 20%。这一点足以说明小农农业与大型农业相比能够获得的生产率。
17. 即便在发达国家，小农虽在不断变化，但从未消失。虽然他们往往被那些偏向于大型农业的政策所忽视，但依然在不同国情下占据了数量上的优势，往往将农作与农村非农经济中的其它活动相结合。

3. 谁在对小农农业投资？

18. 对小农农业的多数投资都由小农自身完成，虽然方式多种多样，但多数情况下是通过劳动力投资来扩大和改善资源基础，有时也会通过利用个人积蓄或家庭成员汇款来购买新增资源。但这些投资往往比较有限，因为一旦食物、医疗或教育开支面临风险，家庭需求就会获得优先。
19. 自 20 世纪 80 年代以来，对农业的公共投资已出现大幅下降。人们普遍认为，农业在国家 and 国际层面都已遭到冷落。很多农业银行（多数与国家有着关联，

并由国家提供支持）已经销声匿迹，而推广服务、应用研究和对基础设施项目的投资自20世纪80年代中期以来也呈下降趋势。

20. 同时，主要面向农产品出口的大型企业受到青睐，而主要面向国内市场（虽然也有例外）的小农行业则受到冷落。按照预期，大公司和私营公司要为生产者提供必要的市场服务和技术知识，帮助他们提高水准，达到市场要求。有些地方已经做到了这一点，但多数地方尚未做到，而且在做法上也往往对小农不利。相对于巨大的小农数量而言，只有少部分人才真正能够参与此类计划。
21. 各方对更有效地利用公私伙伴关系（PPPs）正日益表示出极大兴趣，目的是更好地筹措和引导私人投资投向集体用途。此类伙伴关系中包括公共部门和私营部门之间各种类型的伙伴关系，原本主要涉及大型投资项目、科研和技术，而今也开始越来越侧重农业。多国政府正在针对公私伙伴关系设计法律框架，包括农业部门中的公私伙伴关系。该领域的一个难点就是如何使之适合小农，如何使小农参与设计。

4. 小农农业投资面临哪些障碍？

22. 当出现投资需求时，小农就面临着一系列往往相互关联的障碍：贫困、（个人、自然、技术、经济、资金等方面的）风险高、土地面积不断缩小、经济、体制环境中缺乏激励机制、难以进入合适的市场、小农组织在政策辩论中声音过弱。
23. 投资时面临的各种障碍可分为三大方面(i) 资产；(ii) 市场；(iii) 体制。这几个方面不仅可以帮助我们了解投资面临的各种不同障碍，还有助于克服这些障碍。
 - a) 第一个方面涉及自然资源及生产性资产，包括物力、财力、社会和人力资产。投资决策必须涉及小农的所有资产基础。在所有资产中，农户拥有的自然资源是一项关键因素，要清楚的一点是，即便面积有限，也可以通过投资提升资源质量。就小农农业投资而言，其中最大的一项障碍就是对土地及其它自然资源（特别是水）获取手段有限，尤其是妇女。获得土地与水的机会严重不均等极大地阻碍了小农生产潜力的发挥。
 - b) 第二个方面涉及市场和市场代理。一些不利条件，如价格波动、无法进入合适的市场，包括无法进入金融市场、缺乏团体谈判能力和高交易成本等，都会打击投资积极性，甚至使投资难以实现。
 - c) 第三个方面涉及体制和政策设计。完善的政策设计至关重要，创新、有利的体制环境也同样重要。小农组织和集体行动也很关键，但要想让小农有效参与仍面临众多障碍，有时包括对自身的基本权利缺乏认识。

5. 哪些战略已被证实能成功克服这些障碍，并能加强对小农农业的投资？

24. 为充分挖掘小农农业的潜力，有必要减少或消除制约投资能力的各项障碍。首要目标就是要支持小农自身投资，但他们是否有能力投资取决于对集体行动、私营举措和公共产品等方面的相关投资。
25. 为使政策更加有效，就必须确保政策一体化，使每项政策之间能够相互支持（而不是相互阻碍）。例如，在对科研及推广进行投资时，如果缺乏对市场准入和创建适当新市场的投资配套，就不一定能够获得效果。同样，对基础设施的投资如果能够为适合小农的生产模式和市场提供支持，就能更好地发挥作用。此外，如果没有对权属权利方面的投资，这些投资也无法达到预期效果。
26. 农业和农村发展的治理也应合理设计，以便为小农在发展过程中发挥多重作用提供支持。光靠传统的农业部通常无法充分完成此项职能。经验表明，不同部门或部委政策如果能够相互协调，就能提高效率。这就需要在不同部委、公共行政部门和相关利益相关方之间建立起国家层面的治理和协调机制。
27. 小农农业以及整个农业都往往要经历巨大的转型变革，这些变革有时对小农及其粮食安全有利，有时却会带来不利影响。变革并非不可避免，相反，它们是显性或隐性决策所产生的结果，往往会给国家带来重要影响。在不同国情下，各项决策都必须认识和支持小农农业所发挥的重要社会/经济/生态作用。要想做出合理选择，制定合理政策，就必须确立让小农组织参与的透明的政治进程。
28. 采取协调一致的行动来加强小农投资和小农的投资能力，主要围绕三个方面开展：为小农改善资产、改善市场和改善体制。这些行动不仅仅局限于农业领域，也可能涉及非农活动。
 - a) 促进小农更好地获得自然资产和生产性资产。更好地获取土地、权属安全和公共资源使用权，对于保障广大小农社区的生计起着重要作用。有了稳定的获取资源机会（以及能提高小农家庭劳动生产率的充分的激励机制和体制安排），小农家庭就可能获得足够收入，用于未来投资。这就意味着，通过对小农农业的投资来提高小农的效率和成效是完全可以不扩大面积的情况下实现的。
 - b) 促进小农更好地进入市场。应该通过降低交易成本和改善基础设施及关键公共投资，使小农农业更好地与市场挂钩。另一个问题就是如何进行投资，并借此使小农在自身范畴内提高增加值。为了营造有利条件，有必要开发新的

市场（如开发能缩短消费者和生产者之间距离的“捷径”以及公共采购计划），同时对现有市场进行有差别的监管。特别要提高国内市场的效率，通过将公共投资和私人投资相结合的战略，造福生产者和消费者。

针对小农开展订单农业的利弊一直是一个争议话题。订单农业不是解决小农面临的所有问题的神丹妙药，也不可能适用于世界上所有小农。但鉴于其潜力，本报告建议对订单农业的经济、体制条件开展调查，以便使订单农业成为适用于小农的一个包容、公平和透明的进程。其中包括对问责机制实施监测，了解订单农业对小农家庭层面粮食安全以及更高层面粮食安全的影响，了解增加值在不同利益相关方之间的分配情况。要想加强小农农业的竞争力，就必须帮助小农更好地获得创新型信贷，促进对物质和社会资本的集体投资，通过对集体资产进行投资来改善市场准入等。

- c) 促进体制更好地为小农服务。国家在监管市场关系方面起着关键作用。因此，必须通过重振和加强公共部门有效支持小农发展的能力，（在必要时）重新确立国家的权威和能力，包括对所分配的资源实施问责制。国家及地方主管部门还承担着承认和加强小农权利的责任，例如他们获取土地及水资源的权利，特别要确保权属安全和获得公共资源的机会。

多数农业发展计划都在设计时侧重通过由技术驱动的集约化来提高生产率，虽然生产率固然重要，但也必须考虑其他相关目标，特别是要提高恢复能力。科研和推广系统也很关键，它能够通过设计和推广适合小农需求的合理系统和做法来加强对小农农业的投资，例如旨在更有效利用投入物和减轻农业劳动力负担的农业生态做法和其它可持续集约化做法。

- 29. 对于减轻农村人口贫困、缩小地区差距而言，对公共产品的投资至关重要，这包括通过科研和推广等给予农业以特殊关注，还包括为农村人口提供基本公共产品，如道路、通讯、电力、灌溉、教育、医疗、水和环境卫生。家庭劳动力是小农的首要资产。而营养不良、缺乏安全、方便的饮用水、疾病、缺乏教育、性别不平等等，都会降低家庭劳动力的质与量。因此，保障基本需求具有绝对重要性。为小农提供更好的服务将有助于他们更好地进行投资，不仅对农场投资，还会对非农活动投资，为自己开辟新的收入和汇款来源，用于农业投资。
- 30. 加大小农在各层面发出的集体声音依然是提高投资能力方面的一项重要议程。在市场经济中，小农组织本身必须考虑通过投资为自己的成员服务。他们需要获得更加有效的公共部门支持，以便为成员提供更好的服务，表达成员的意愿。

31. 针对贫困、营养不良和饥饿的政策要想取得成效，就必须首先尊重食物权。食物权与粮食安全的不同之处在于，它赋予每个人获得充足食物和可持续享受粮食安全所需要的资源的权利，而同时将法律义务赋予国家。要实现小农的食物权，就必须加大投资，提高他们的生产和创收能力。

建议

小农在努力提高生产率、改善自身生活包括自身的粮食安全与营养状况、减轻环境退化的过程中，一直是自身生产的主要投资方。然而，政府和捐赠方也起着重要作用，为小农实现投资提供必要的政策与公共产品。下文是向各国政府、捐赠方和粮安委提出的一些建议，力求通过政策与公共投资为小农的自身投资提供支持。提出这些建议的另一个目的就是为粮安委目前正在就负责任农业投资开展的磋商做出贡献。

1. 制定一项国家战略，动员政治意愿

- a. **小农投资国家战略：**各国政府应制定和实施中长期战略，包括配套政策及预算，以提高小农的能力，在国家发展过程中发挥其多重作用。这些作用包括促进增长，保护就业，减轻贫困，加强自然资源可持续管理，实现粮食安全。《小农投资国家战略》应牢牢地建立在参与式过程的基础上，首先确保小农组织和所有相关利益方的参与。
- b. **公民身份及权利：**如果事实并非如此，那么政府应在法律上承认小农的个人和集体权利，包括在确保性别和年龄代表性的前提下通过民主方式成立组织、在政策辩论中发表意见、捍卫自身利益的权利。保障此类权利不仅对小农自身十分重要，对于确立实施《小农投资国家战略》时所需的政治意愿也同样重要。
- c. **实现小农的食物权：**小农这一群体相比之下更容易遭受营养不良和饥饿。他们主要通过自给自足、产品交换和利用现金收入在市场上购买等途径获得粮食。因此，不仅应重视提高他们的购买力，还应重视对生产性资产进行评估，并通过合理的培训、技术和支持性服务来提高小农的土地及劳动生产力，争取通过基于权利的方式实现粮食及营养安全。

2. 获取自然资源

各国政府必须通过实施土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则，确保小农的土地和自然资源权属安全。政府还必须采取相关措施，改善公共资源管理过程中的合作和治理工作，包括开放式牧场资源、生物多样性、水、林业及渔业等资源。妇女的土地及自然资源使用权必须得到确认和加强。各国政府应通过土地改革等各种手段，参照其它国家经验教训，改善妇女获取土地的机会

3. 营造有利投资环境

a. 获取公共产品：为了促进投资，小农需要在生产和家庭消费两方面都能获得充足的公共产品，两者之间有着相辅相成的关系。在生产方面，需要开展公共投资，如投资于水管理设施和土壤保护。在消费方面，公共投资应侧重医疗服务、教育、供水、环境卫生和社会保护。通过提高劳动生产力，这些消费产品能起到加强小农生产的作用。有性别针对性的支持服务也很有必要，以便认识到不同家庭成员不同阶段里在家庭生产、消费和生育方面所起的不同作用。为小农在获得公共产品和服务方面提供公平机会是各国政府的责任，这对于保障小农的生活及竞争力起着至关重要的作用。

b. 市场准入：各国政府应重视将小农与国内市场和区域市场联系起来，与那些能在生产者和消费者之间建立直接联系的新型市场联系起来，与那些从小农那里采购食物用于学校供膳和机构供膳计划的项目联系起来。要想建立此类市场联系，还需对中小型食品加工厂家进行投资，对小型零售和批发商进行投资。市场运作不畅和价格波动是小农投资的主要障碍。政府干预对于降低市场交易成本和稳定价格及小农收入十分重要。在价值链中承包机会问题上，各国政府应努力制定必要的监管工具，缩小小农及其组织与其他承包组织之间在经济、政治权力上的巨大差距。

c. 获取金融服务：迫切需要帮助小农更好地获取适应自身需求的金融服务，包括资金交易便利化（如手机转账）、安全的储蓄服务（提供储蓄奖励）、低息贷款（如通过连带责任团体贷款）和保险（如指数型天气保险）。需要通过创新型解决方案来降低金融风险，减少交易成本，促进长期投资，例如撒哈拉以南非洲地区对技术创新和土壤肥力提高等方面的投资。必须放宽对流动性的限制，通过公平的补贴机制，不仅对周转资金支出（肥料、种子）要放宽，对于中长期投资也是如此。

4. 通过科研与推广提高生产率

迫切需要通过配套的金融机制，升级专门针对小农需求的国家科研与推广系统，并为此提供资金。主要目标是通过生产系统多样化来提高生产率和恢复能力，特别侧重实现高营养价值、多样化食物的自给自足。要想同时提高生产率和恢复能力，就必须加大对科研的投资，开发出能最大程度减少生态风险的农地利用制度，使生物多样性得到高效利用和保护。农业科研与推广工作应该为气候变化背景下农业生物多样性的原地及异地保护提供支持。农业生态方法和生产的生态原则可能发挥重要作用。小农需要合适的种子和用于田间作业、食品加工及其它增值转换的机械。为世界各地小农开展技术开发时，应提倡国际合作和经验交流，期间应得到小农组织的积极参与，甚至在其中发挥领导作用。

5. 农场外投资：农村非农经济及国土开发

- a. 收入来源多样化。**在试图摆脱贫困及营养不良时，小农家庭往往需要在农村非农经济中开辟补充性收入来源。而成功的非农就业反过来又能通过提供流动性和规避风险，为农场投资提供支持，从而起到巩固农业经济的作用。因此，必须开展投资，为农村非农经济提供支持，将经济活动分散到农村地区。还必须投资提高年轻一代的素质，使他们在现代化农业或其他相关活动和劳动力市场中找到就业机会。国土开发是一个有效平台，有利于协调公共部门和私有部门对农业和区域非农经济的投资。
- b. 农业及农村发展治理。**农业和小农面临的市场运作不畅问题以及从国土视角对公共及私人投资计划的协调问题都离不开治理。农业和国土开发治理必须超越传统农业部界的界限。必须从国家的政治、体制背景出发，因地制宜地寻找不同解决方案。“非洲农业发展综合计划”（CAADP）和“全球农业及粮食安全计划”（GAFSP）都为我们提供了机会，去反思各国、各区域在为小农提供支持而开展投资时采用的最佳规范。
- c. 及时了解有关小农行业的信息。**为了给《小农投资国家战略》的制定提供更好的依据，各国际组织，特别是粮农组织，应与各国政府联手合作，记录小农农业的演化过程以及其在各方面的贡献，包括对非商品类粮食生产和饮食多样化进行测算。“世界农业普查”和其它数据收集工作应该相互协调统一，以便为投资决策提供可靠的依据。应通过国际资金为各国开展普查和相关调查提供支持。

向粮安委提出的建议

1. 鉴于小农可通过自给自足、产品交换和市场交易在实现粮食安全过程中发挥关键作用，且他们中有很大大比例正遭受粮食不安全，粮安委可通过创建一个具体平台，促使各国交流经验和最佳规范，使人们加深对实现小农食物权所需的具体文书、计划和政策的认识。
2. 为支持《小农投资国家战略》，粮安委可要求农发基金、世界银行、双边供资机构和区域开发银行等提供资金，在少数国家就此类战略的设计、实施和监测开展试点。这些努力应以本报告的研究结果为基础。试点经验应反馈给粮安委，作为有关这一复杂问题的多部门政策设计的一项评估工具，同时也作为改进相关设计的一项工具。
3. 订单农业和公私伙伴关系可能给加强小农粮食安全带来新的机遇。为最大限度实现这些安排的成效、提高公平性和确保对粮食安全产生更积极的影响，有必要在征得所有国家一致同意和有小农参与的基础上，制定出一项可操作、可监测的框架。粮安委可在此类包容性过程中牵头迎接挑战，力争制定出(i) 有关订单农业的准则；(ii) 与小农农业投资相关的公私伙伴关系准则。