

2012年3月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

商品问题委员会

第六十九届会议

2012年5月28-30日，罗马

增加政府间小组商品发展活动 对小农户融入价值链的影响

内容提要

本文件审议了实施商品共同基金项目过程中所取得的经验成果，着重说明有助于小农户更大程度地融入市场和价值链发展进程的因素。本文件简要介绍了政府间小组过去参与商品发展活动情况，然后在详细审议部分项目的基础上说明了可能有利于或不利于实现小农户融入目标的因素。最后，本文件根据经验教训提出了将来行动，以增加将来商品发展工作对小农户的积极影响。

建议商品委采取的行动

商品委不妨：

- 就政府间小组支持下开展的**商品发展工作**对许多低收入缺粮国和最不发达国家商品部门的显著影响进行评论。
- 强调在这一领域**进行分析和研究的重要性**，以深入了解小农户参与市场形式及其决定因素。
- 就政府间小组如何更有效地推动**商品发展项目的制定、批准、供资和实施**提出建议，这些项目着重关注小农户特别是妇女更大程度地融入市场和商品价值链。
- 要求政府间小组在报告其活动时审议为使小农户更大程度地融入商品市场而采取的**商品发展行动**。

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（商品委）在第六十八届会议上指出，应当优先重视支持小农户融入价值链的战略和政策工作¹。商品委注意到，对小农融入市场的优先重视还反映了非洲区域会议提出的优先重点之一。商品委的这一建议随后得到了理事会第一四〇届会议的批准。
2. 为帮助实现小农户融入市场这一目标而可能开展的活动范围广泛，包括粮农组织的许多计划。在贸易及市场司内，支持小农户融入市场的活动包括对小农参与的决定因素进行分析研究，就支持包容性市场和价值链发展的政策提出咨询意见²，以及采取商品发展措施从而在小农更大程度地融入方面产生直接具体影响。
3. 商品共同基金指定商品委下属政府间商品小组为国际商品机构，这些商品小组开展商品发展活动已有 20 多年。考虑到在政府间小组支持下实施了 125 个项目，并筹集了近 2.44 亿美元资源（表 1），也许这些活动没有得到（政府间小组赞助者之外）的应有注意和重视。

¹ 商品委第六十八届会议报告，2010 年 6 月 14-16 日，C 2011/16，第 28 段。

² 特别参见 CCP 12/6 号文件 – 确定支持小农户参与市场的适当政策干预。

表1 – 按商品列出的政府间小组支持下的发展项目数量和费用（1993-2011年）

	正常项目		快速项目		项目合计	
	正常项目 数量	美元	快速项目 数量	美元	项目总数	美元
香蕉	6	32,118,158	2	306,040	8	32,424,198
热带水量	1	5,437,268	10	1,247,889	11	6,685,157
腰果	1	3,194,344	2	217,650	3	3,411,994
水果及蔬菜	6	15,199,813	1	40,000	7	15,239,813
药用植物及草药	1	2,306,689	1	61,160	2	2,367,849
柑橘类水果	2	3,780,938	-	-	2	3,780,938
木薯	5	14,866,331	2	177,336	7	15,043,667
谷物（仓储等）	2	7,409,565	2	91,750	4	8,952,897
福尼奥米	1	1,451,582	-	-	1	1,451,582
小米和高粱	5	14,276,507	3	423,028	8	14,699,535
马铃薯	3	10,894,044	2	148,000	5	11,042,044
蕉麻	1	1,613,634	-	-	1	1,613,634
椰壳纤维	4	3,868,673	3	210,092	7	4,078,765
槿麻和黑纳金麻	3	8,188,267	4	578,650	7	8,766,917
天然纤维	-	-	2	236,900	2	236,900
肉类和乳制品	8	26,560,536	4	333,741	12	26,894,277
椰子	4	12,899,451	1	67,405	5	12,966,856
花生（Groundnut）	2	8,007,469	-	-	2	8,007,469
棕榈油	3	8,695,355	-	-	3	8,695,355
油菜和麻枫树	1	4,343,800	-	-	1	4,343,800
芝麻	1	3,889,298	1	135,400	2	4,024,698
牛油树坚果	1	3,225,312	1	68,000	2	3,293,312
大豆	1	2,790,562	1	68,000	2	2,858,562
大米	4	10,414,339	4	1,733,099	8	12,147,438
茶叶	4	14,042,914	-	-	4	14,042,914
生皮	5	10,898,913	3	440,071	8	11,338,984
花生（Arachis）	1	5,171,700	-	-	1	5,171,700
合计	76	235,545,462	49	6,584,211	125	243,581,255

4. 本文件审议了实施商品共同基金项目过程中所取得的经验成果，着重说明有助于小农户更大程度地融入市场和价值链发展进程的因素。本文件简要介绍了政府间小组过去参与商品发展活动情况，然后在详细审议部分项目的基础上说明了可能有利于或不利于实现小农户融入目标的因素。最后，本文件根据经验教训提出了将来行动，以增加将来商品发展工作对小农户的积极影响。

II. 关于政府间小组的商品发展活动的背景情况

5. 贸易及市场司长期以来参与改善国际商品市场条件的工作，包括通过在政府间小组支持下进行分析及提供政策咨询³，参加派往成员国的商品咨询工作组，在农业贸易谈判总体计划项下进行培训。在上世纪 90 年代初建立商品共同基金之后，更加关注改善市场条件的“其他措施”，特别是通过旨在加强发展中国家商品部门的项目。

6. 总共开展了涉及农产品的 125 个项目，筹集了大量资源。这些农产品发展项目总额近 2.44 亿美元。在政府间小组支持下实施的这些项目中大约 90%是在低收入缺粮国，近 70%在最不发达国家。在其他发展中国家开展的项目一般处理条件不佳的低收入地区问题。这些资源主要包括商品共同基金的资金，但也包括大量的共同资助资金和对应资金。

7. 通过政府间小组最初实施的项目并没有专门针对小农户。除了为改进“小规模”棕榈油制取的一些活动以外，主要重点是提高产量及增加需求，包括通过产品开发和宣传。这些目标的成功实现将给发展中国家生产者带来更多收入。2000 年完成的七个项目情况大多如此（附列表 1）。

III. 在商品发展计划中支持小农户融入市场的因素

8. 虽然这些项目可能成功地实现了其明确的目标，但是没有什么数量方面的证据可以记录对生产者的有益影响，更不用提小农户了。此类分析需要进行详细国别调查，这既花钱又花时间，并且在缺乏可比基线数据的情况下方法上也有问题⁴。

9. 为了更加全面地评价商品发展项目能够在多大程度上促进小农户参与市场，贸易及市场司目前正在对商品共同基金/政府间小组部分项目进行一系列深入案例研究。该项活动的最终目标是，为制定和实施将来商品发展项目方面采用最佳方法制定一套准则，目的是促进小农融入市场。这种准则还可能有助于为商品市场发展筹集国际和国家资源。

³ 处理对发展中国家关系特别重大的那些商品的粮农组织政府间小组被商品共同基金指定为国际商品机构，目的是确定适当商品发展战略，对于提交商品共同基金争取资金的项目提案进行优先排序。粮农组织八个政府间商品小组和分小组被指定为国际商品机构：香蕉及热带水果；柑橘类水果；硬质纤维；肉类和乳制品；油籽、油类和脂肪；大米；茶叶；生皮。

⁴ 一个例外情况是，2005 年商品共同基金在国家层面为附加值肉类产品项目和香蕉改良项目后续项目进行的特别评价。该次详细分析确认这两个项目在增加该国易受害人民的就业、收入和经济增长方面具有重大影响。

10. 该项个案研究评价旨在更好地了解商品发展项目如何处理相关因素。根据对部分项目的最初审查和审议⁵和贸易及市场司在项目制定和实施方面的经验，这些因素看来是项目取得成功的关键成分。本节其余部分列出并分析其中部分因素。

11. 这些因素中最重要的是需要真诚地专门**承诺解决**小农户所面临的**经济、社会和组织方面的制约因素**，小农户往往没有能力或不具备条件让社会了解其困难。所有参与项目制定和赞助的其他方面以及特别是负责实施工作的公共和私营机构也必须作出相同的承诺。

12. 近期和长期利益都取决于**经济可行性**。旨在产量和销售量增长的项目中，需要对市场条件和风险进行认真评价。在审议的两个项目中，由于对这方面没有足够的重视而使项目的部分成分失去意义，原因是这些商品的其他用途要比项目中原定的用途更加有利可图。例如，改进剥皮技术以提高皮革质量在兽皮用于人类消费的地区没有取得成功；剑麻的纸浆用途没有充分考虑到来自其他制浆材料的竞争，其他制浆材料的价格使剑麻的这一用途无利可图。

13. 发展方面非常注意**公共和私营部门**在促进小农户融入价值链方面的**适当作用**。在审议的项目中，公共部门往往提供财政和人力资源等启动支持，并在研究、基础设施、推广、培训和能力建设等领域继续提供针对性服务。公共部门通常还在确定针对小农户的组织和管理安排方面发挥重要作用，例如墨西哥（恰帕斯）热带水果项目。但在某些情况下，私营部门带动公共支持，例如坦桑尼亚的剑麻产品发展。

14. 与**私营部门**的伙伴关系证明有助于促进小农户融入市场。这些安排在农民和私营部门经济互利的基础上运作。例如，坦桑尼亚的一家私人大庄园出让土地使用权，土地使用权由政府转给坦桑尼亚剑麻协会，分配给小农户用于剑麻栽培以及为加工厂供应原料。小农户计划中出让的所有面积都得到利用，小农户计划外的农民也将土地用于剑麻栽培。小农户剑麻栽培总面积从 1999 年的 32 公顷增至 2009 年底的 5 129 公顷，反映出伙伴关系所带来的经济刺激，不仅为小农企业提供最初的启动资源，而且还保证了市场销路。同样，关于埃塞俄比亚的蔬菜出口发展项目，地方当局拨出土地用于建造两个私人管理的蔬菜房，这是增加小农户产品收益的关键。

⁵ 详细审查的项目包括：危地马拉和墨西哥（恰帕斯）通过生产出口水果实现农业多样化（CFC/FIGTF/06）；槿麻和黑纳金麻的产品和市场发展（CFC/FIGHF/07）；西非生皮改进计划（CFC/FIGHS/04）；秘鲁和洪都拉斯用于替代公共交通柴油燃料的含油植物生产和天然植物油商业化（CFC/FIGOOF/26）；埃塞俄比亚和苏丹出口蔬菜发展的多样化计划（CFC/FIGTF/17）；增强莱索托和赞比亚小农户奶业行业生产力和竞争力（CFC/FIMDP/14）。

15. **小农自己组织起来**形成团体或企业以制定和实施纳入价值链的生产计划的**能力**，看来是项目取得成功的一个非常重要的成分。理想的是这种团体有能力在生产和投入物购买方面实现规模经济，以及由于生产力的提高，其竞争力和市场融入得到增强。例如在坦桑尼亚，通过实施商品共同基金的项目逐步成立了剑麻小农联合会，该联合会与庄园管理人就成员感兴趣的问题进行对话（其纤维销路）。在2010年，小农户联合会在收获时组织了为期三个月的罢工，以争取更好的付款条件。

16. 农民的**能力建设**是成功地融入市场的一个重要成分，大大有助于项目成果的可持续性。例如，莱索托和赞比亚的奶产品项目就如何为奶牛生产和保存饲料向小农户提供了培训。结果每头奶牛的奶产量增长，对收奶中心的供奶季节性大大减少，有助于小农户增加收益。

17. 这种能力建设远远超出农业技术方面，还包括就市场条件评价及定价和付款条件谈判等问题方面进行培训。此类培训是农民团体认为需要开展更多工作以具备更好条件应对在市场运作挑战的一个领域。例如，坦桑尼亚剑麻小农联合会提出了关于价格确定和金融管理方面的培训请求，墨西哥（恰帕斯）热带水果生产者提出了关于营销和商业机遇评估方面的培训请求。

18. **小农户计划的可持续性有多个方面**。一个方面是项目参与者通过示范效应可以在多大程度上予以支持。密切相关的一个方面是该项目及其成果可在多大程度上复制。因此在制定和实施的初期，需要注意制定多功能、方便复制的业务模式。

19. 这种先进的规划还涉及保持项目势头及促进推广和复制所需的机构参与。这种长期愿景为参加者提供了更大程度的持续保证，从而也增强承诺。在墨西哥（恰帕斯）热带水果项目中，确定需要设立一个中央公共机构负责对进一步开办阶段活动供资进行组织方面的审议、协调和管理。而在没有此类规定的项目中如危地马拉的热带水果项目，推广工作看来要慢得多。关于埃塞俄比亚蔬菜出口发展项目，与农民联盟建立了一个周转信托基金，是为农场层面可持续提供投入物的一个途径。

20. **涉及小农户项目可持续性的一个最困难的问题同农民必须从中运作的市场环境相关**。特别是市场条件可能因时间不同而发生变化，价格可能与项目期间的价格大不相同，特别是提供给世界市场的产品。例如在墨西哥（恰帕斯）热带水果成功地多样化之后，减少生产的玉米、咖啡、豆类和甘蔗等传统作物的价格上涨。大多数水果的价格也上涨，但是一些“外来水果”情况多变，使农民对于是

否投资于增添温室设施犹豫不决。关于西非生皮改进，在国际市场上不可能因质量提高而实现溢价，因此屠宰场和小农继续使用低质量传统剥皮方法，对小农户参与价值链没有什么影响。关于埃塞俄比亚蔬菜出口发展，项目中规定的包装设施转给负责从小农户手中收集产品并进行分级提供给地方和地区市场的蔬菜生产者联盟。虽然为小农户蔬菜生产者更大程度地参与市场奠定了基础，但实际绩效因出口市场需求疲软而受到制约。

21. 在项目实施期间，农民从财政支持、产品营销方面的援助和协调受益。但在项目结束之后，成功的市场融入意味着生产者在销售其产品方面采取自主行动。即使在最成功的项目中，营销问题也有许多不确定性。因此看来非常需要开展商品和农业发展项目，**对商品市场条件和前景以及使小农户更大程度地参与价值链的机遇和制约因素进行更详细分析。**

IV. 供商品委考虑的建议

22. 根据上述分析，商品委不妨：

- a) 就政府间小组主持下开展的商品发展工作对许多低收入缺粮国和最不发达国家商业部门的显著影响进行评论。
- b) 强调在这一领域**进行分析研究**的重要性，以深入了解小农户市场参与形式及其决定因素。该项工作应当有利于制定有效项目干预措施，使大量小农户受益，并促进其部门的可持续性。商品委还不妨注意到贸易及市场司目前正在制定的方法，这种方法为成功实施发展项目提出最佳做法，可能作出重大贡献。
- c) 就政府间小组如何更有效地推动**商品发展项目的制定、批准、供资和实施**提出建议，这些项目着重关注小农户特别是妇女更大程度地融入市场和商品价值链。
- d) 要求政府间小组在报告其活动时审议为使小农更大程度地融入商品市场而采取的**商品发展行动**。

附件表1 – 2000年完成的政府间小组商品发展项目

项目	费用 (百万美元)	完成 (年份)
小规模棕榈油加工厂	0.2	1996
改进小型椰子油榨取	2.9	1998
高附加值椰壳纤维产品，特别是胶化椰壳纤维和土工织物的产品和市场发展	0.5	1998
改进椰壳纤维/纱线的干燥、软化、漂白和染色及地面装饰和地毯印花	1	1999
香蕉改良	10.7	1999
开发和推广撒哈拉以南非洲增值肉类产品	1.3	1999
增加茶叶需求	4.8	2000