

2014 年 1 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
---	--	--------------------	---	---	---	--

粮农组织 亚洲及太平洋区域会议

第三十二届会议

2014 年 3 月 10-14 日，蒙古乌兰巴托

议题 11

实现农业领域的经济机遇，
加强太平洋岛屿国家粮食安全

目录

	段次
I. 引言	1-5
II. 选择价值链加以促进	6-9
III. 支持更有竞争力的国内食品供应链	10-15
IV. 循证决策	16-19
V. 关键信息和讨论要点	20-23



mj507c

I. 引言

1. 太平洋岛屿农业部门生产者和企业在出口和国内市场均面临强有力的竞争压力。因此，公共和私营部门急需开展合作，以促进对提升生产率和价值链效率进行投资，从而保住市场份额并保证粮食安全。过去，在偏远、隔绝和分散的太平洋岛屿，粮食安全主要以当地种植和采集的粮食以及近海捕捞的鱼类为保障，以干椰肉、可可、咖啡、糖类和香蕉等商品的出口收入为补充。如今，这些粮食和家庭收入来源继续成为粮食安全的重要支柱。然而，太平洋岛屿国家农民和渔民的竞争力下降，削弱了其满足出口市场和国内粮食需求的能力。导致半自给农业与非农就业相比回报率降低，促使新生代农民和渔民离开农村到城市中心寻找新机遇。

2. 受城镇化影响，家庭膳食发生变化，从消费自产碳水化合物、蔬菜和蛋白质向消费进口糖、盐和饱和脂肪含量较高的食品转型。这导致诸多问题，包括食品消费的营养质量和健康影响以及因太平洋岛屿食品进口依存度日益增加而导致的国家粮食安全日趋脆弱。目前，所有太平洋岛屿国家的粮食贸易均处于逆差或高度逆差状态。

3. 该转型在很大程度上反映出当地粮食产量不足，无法在太平洋农产品营销系统中参与竞争。这是由于半自给生产者无法获取现代投入品，而这是实现商业化生产转型和为现代营销渠道供应产品所需要的。此外，这反映出由于国际价格历史性下跌，从传统出口商品所获得的家庭收入下降，同时来自亚洲更低成本生产者的竞争加剧，减少了太平洋岛国在传统出口市场中的份额。此外，各国普遍欠缺将当地食品加工成为城市市场需求日益旺盛的方便食品的能力。

4. 太平洋各岛屿远离市场、地域狭小、人口有限且岛屿间相距较远。不利的经济地理位置¹为小岛屿发展中国家提出了某些共有的特殊发展挑战，对以出口为主导的发展造成了有力打击。由此可见，富有成效的部门增长战略和旨在提高太平洋生产者竞争力的政策改革，必须具有较强的战略性，且应紧紧围绕减少因地理位置造成的劣势，重点关注那些受不利地理因素影响较小的机遇。这意味着需要更加关注高价值出口市场、日益增长的国内城市市场以及日益扩大的旅游业/酒店业市场。

5. 因此，政策制定者和部门利益相关者所面临的挑战是：如何支持大部分半自给生产者通过持续进入竞争性市场向更加商业化生产转型，从而加强区域粮食安全并改善区域人民生计。本文对影响太平洋岛屿国家农产品竞争力的重要因素加以考察，从价值链实例中汲取经验教训，以便就为实现国内市场和出口新机遇所需的步骤向政策制定者建言献策，并强调应通过改进循证决策完善有利政策和制度环境，从而实现以私营部门为主导的农业增长。本文也探讨了食品政策所涉不同部门之间就农业领域重要干预措施加强协调并与私营部门加强合作的必要性。

¹ 世界银行（2009年），太平洋岛屿三维视角：主要结论和政策建议，华盛顿特区。

II. 选择价值链加以促进

6. 现代市场一般涉及由购买者驱动的价值链，即处于链条顶端的购买者发挥重要主导作用。因此，小规模生产者要面对的是由市场和市场中的购买者决定的价格点、质量标准、包装要求和交货时间。进入或升级进入此类商业供应价值链需要资本、知识和技能。然而，太平洋区域小规模生产者和小型农产品加工企业国际最佳做法严重缺乏意识和认识，对其竞争力造成了不良影响。比较而言，目前太平洋区域很少有农产品加工企业为其初级产品增加任何显著价值。²

7. 更高价值的特色出口市场，如原产地、认证和优质产品市场，确实为太平洋岛屿提供了某些机遇，通过改进生产复杂程度和加工工艺为传统商品找到销路。然而，由于缺少大规模、创新型农产品加工部门，提高太平洋农产品生产、加工和营销标准所需的投资基本需要依靠捐助界提供。公共和私营部门结成的有效伙伴关系已经在进入这些更高价值的特色市场方面取得了某些成功，如在糖类、可可、咖啡和椰子产业。因此，在扩大此类出口市场机遇方面加强协调和合作应作为今后的投资重点。然而，即使公共部门和捐助界愿意分担成本负担，帮助农民达到所需市场标准，也只有在产品数量充足且销售渠道畅通的情况下，私营部门才能保持对此类伙伴关系进行投资的财务动力。必要的优质产品供给不足继续将许多偏远小农排除在这些专业市场之外。

案例研究：巴布亚新几内亚咖啡

过去十年，消费者对第三方认证咖啡的需求量年增长25%，而对传统咖啡的需求量年增长2%。第三方认证咖啡，如公平贸易、UTZ认证、雨林联盟和有机认证咖啡，为农民提供高于国际价格的小幅溢价（2—10%），作为对其达到一系列生产、加工、营销和组织标准相关最低标准的回报。在捐助者和私营部门的帮助下，巴新咖啡种植者试图对这一市场趋势加以利用，将销往这些特色市场的咖啡比重提高至25%。然而，达到一定的质量一致性和充足供应量以便产生积极投资回报，始终是一项重大挑战。85%的巴新咖啡由小农生产，其种植面积不足两公顷，且位于交通和通信基础设施落后的偏远高原地区。支持这些地区开展推广和营销会带来额外的高昂成本，结果40%的咖啡从未上市，高达85%的产量“沦落”到其他营销渠道。确实，只有位于交通便利或毗邻购买点的规模较大的农民（1000名或更多）群体获得了投资净收益回报。截至2013年，巴新咖啡仅10%获得认证。

资料来源：Giovanucci, D和 Hunt, J.（2009年）巴布亚新几内亚咖啡部门战略评估，世界银行，华盛顿特区；Martyn, T.（2013年）论利润：巴布亚新几内亚小农以私营部门为主导进入第三方认证市场案例研究，太平洋共同体秘书处，斐济苏瓦。

² Veisamasama P和 P. Wilson（2010年），打造太平洋区域商业价值供应链—专门知识，最终报告，PBLH国际咨询私营有限责任公司，6 Chaussée de Boondael 1050，布鲁塞尔，比利时。

8. 太平洋岛屿多数传统类生计作物，包括椰子、香蕉、面包果、露兜树、块根块茎类作物（甘薯、芋头、木薯和山药），以及一系列叶类蔬菜和水果，都具有较高营养价值，且与水稻和小麦等粮食作物相比，所需劳动力投入较少。此外，生计型畜禽养殖（如养鸡、养猪）和近海珊瑚礁鱼类，为太平洋家庭提供了重要的蛋白质来源。丰富的土地资源使波利尼西亚和美拉尼西亚多数家庭调整了作物种植园以保持土壤肥力。因此，农村家庭得以实现高水平粮食和营养安全，这被称作太平洋“生计富裕”，即除家庭劳动力、土地以及从家庭自有资源中获得的遗传材料外，几乎不使用其他投入品。

9. 然而，事实证明，该农业生产系统无法满足现代国内和出口市场的需求。劳动力和资本主导型集约化作物生产的努力大多以失败告终，原因包括以下方面：对家庭劳动力的竞争性需求，偏远农村地区无法获得并应用改良种植材料，化肥和农药的价格优势，以及用以购买节省劳力技术的农业信贷。此外，太平洋传统半自给农民采取的灵活收获模式导致供给时间安排不一致，这让现代零售渠道无所适从。此外，由于缺少具有价格竞争力的现代生产技术，农民无法达到现代市场要求的生产质量规格，或与进口商品相比缺少价格竞争力。结果，与城镇化相伴而生的是，家庭膳食转变为碳水化合物和蛋白质来源进口替代品，食品进口依存度快速攀升，产生肥胖、非传染性疾病以及国家的国际收支失衡等负面影响。

III. 支持更有竞争力的国内食品供应链

10. 太平洋区域农业部门一项共同政策目标是通过提高国内生产者与进口食品产品竞争的能力，降低食品进口依存度。对许多太平洋岛屿农民和渔民而言，与出口市场相比，国内市场提供了巨大的可利用的增长潜力，而全球市场和认证标准造成的障碍、运输成本和检疫问题，将继续成为其市场参与的制约因素。同时，尽管太平洋岛屿确实拥有某些独特机遇用具有价格竞争力的当地农产品替代进口农作物和畜产品，国内市场准入的可持续发展仍需创造有利于私营部门蓬勃发展的政策和监管环境。引入旨在吸引投资的宏观经济政策（如货币价值调整）、定价政策（税收和补贴）以及更高的卫生和植物检疫标准，将有助于提高国内与进口产品相关的生产竞争力。改进基础设施（道路、码头、港口和市场等）、交通和通信对于降低企业成本十分重要。旨在降低农场投入品成本的政策措施，如减少农机和饲料关税；加强习惯权属的安全；改善农业部门获得商业融资的渠道；认证当地生产的优质种植材料，这些措施都将有助于提高国内农业生产力。促进私营部门对确定和开发正确政策工具进行投入至关重要，因为经验表明，农业企业的成功发展和部门增长应以私营部门为主导。³

³ 粮农组织（2010年），农业促进增长：汲取太平洋区域经验教训：斐济、萨摩亚、所罗门、汤加和瓦努阿图五国国别研究结果概览，粮农组织太平洋岛屿分区域办事处，萨摩亚阿皮亚。

案例研究：斐济蔬菜进口替代

尽管是农业生产大国，斐济也是太平洋岛屿国家中城镇化水平最高的国家。目前，50%以上的斐济人口居住在城市地区。斐济也是重要的食品进口国：据估计，其食品进口费用年增速为20%。因此，斐济政府力图采取政策措施，为农业部门增长创造更好环境，以此激励增加一系列目标进口替代商品的农业生产。2009年，斐济政府将斐济元贬值20%，此举立即抬高了包括目标商品在内的所有进口商品的价格。为促进生产率提高，斐济也为商品化农业和农产品加工投资者提供了5—13年的免税期，并降低了专业农机、温室和水培等设备以及其他农业投入品的所有进口关税。此外，为鼓励形成农产品加工业集群，斐济建立了指定地域免税区。商业银行和发展银行均向农业企业提供贴息贷款，鼓励对农业部门放贷。结果，斐济得以促进有竞争力的当地生产，减少了一系列目标产品进口，例如：西红柿进口量从2008年的16万吨下降至2011年的2万吨；同期，生菜进口量从14万吨下降至3万吨，辣椒进口量从6万吨下降至1万吨。

资料来源：Martyn, T. (2011年) 斐济国内市场研究：蔬菜进口替代的机遇与挑战，粮农组织太平洋分区域办事处，萨摩亚阿皮亚；斐济初级产业部（2009年）农业战略发展规划2010—12年，斐济苏瓦；斐济财政部（2013年）农业激励，向农业工作组做出的报告，斐济苏瓦；斐济统计局，贸易数字2008—2012年。

11. 最近数十年，国际旅游业的增长已经为某些太平洋岛屿国家创造了可观的经济收益。凭借其原始热带生态系统、美丽风光以及有趣和友好的文化，太平洋岛屿在国际旅游业方面拥有比较优势。对到达该区域的航空旅行解除管制，使近些年来自主要目的地（澳大利亚和新西兰）的机票价格降低，游客人数攀升。然而，由于依赖进口产品和服务以及利润被调回本国，从旅游业积累的利润受到高“流失”率的侵蚀。减少旅游收入“流失”的努力将重点放在由国内生产者提供的新鲜水果、蔬菜以及肉制品和海产品方面。因为，这些产品往往以冷冻或罐装形式供应，且与太平洋旅游业打造的奢侈品牌形象不相符合。据估计，旅游业消费的食品80%来自于进口，而国内供应面对的最大障碍是该产业对服务和质量的要求。

12. 为进一步对日益高度发展的国内超市和旅游业市场以及更高价值的国际场所提供机遇加以利用，今后将需要大幅增加对生产和营销技能、基础设施以及加工设备的投资，这样食品产品才能达到国际质量、卫生和植物检疫以及食品安全标准，也才能产生增值空间。

13. 2011年，太平洋岛屿卫生部长和太平洋岛屿论坛领导人宣布：由于非传染性疾病负担沉重，太平洋岛屿国家和地区陷入了一场健康和发展危机。⁴非传染性疾病，

⁴ 太平洋共同体秘书处（2011年）太平洋卫生部长会议，官方公报。

包括心血管疾病和糖尿病，是导致太平洋岛屿国家近 75% 死亡的罪魁祸首。⁵肥胖，主要由过度消费高糖、高饱和脂肪和高盐食品引起，加之不运动、饮酒和吸烟，成为二型糖尿病的最重要起因。太平洋岛屿肥胖率介于超过 60%（瑙鲁、库克群岛和汤加）到低于 20%（巴布亚新几内亚）之间。⁶尽管对烟酒制品严格管制并施以重税，但并没有对有害健康的食品和饮料产品实施同样的管制和负面价格刺激。

案例研究：库克群岛

库克群岛目前正在开展进口税审查，并表示为战胜该国日益增长的肥胖率和非传染性疾病率，对高糖食品征收浮动关税势在必行，以确保商品含糖量越高，需缴纳的关税则越高。这项新政策旨在通过对高糖食品消费进行负面价格刺激，调整库克群岛膳食结构，摒弃高糖食品，同时使其他更健康产品更具价格优势。据估计，每年新增关税将达到 20 万新元，这笔资金将用于开展非传染性疾病宣传和健康教育活动。

14. 鉴于造成太平洋岛国居民膳食变化的主要因素是食品的可获得性及其便利性和价格，因此应对非传染性疾病危机的政策必须针对这三个因素，采取多部门方式来审查农业、贸易、财政和卫生政策对营养问题所产生的影响。这一新的战略方式要评估包括税收和关税改革在内的政策组合，确定哪些将有助于恢复当地食品的竞争力以及加强营养的国内工作。如果进口产品带来食品安全风险，则应开展并加强适当的监控及价格抑制措施。将从有害健康的进口食品获得的新增关税和税收收入用于加强营养意识并提升当地营养丰富食品的比较竞争力。针对消费者开展的当地营养食品价值方面的知识和宣传活动已经提高了北部太平洋岛屿部分地区对当地营养食品的需求量。⁷鼓励投资于提高国内农业效率的初级产业发展战略，将有助于提高价格竞争力以及整个价值链对当地营养食品的需求。经改良的产后和加工技术能够帮助人们获取利用当地营养食品生产的方便和强化食品。

15. 显然，能够提高当地农产品竞争力并改进营养健康状况的政策行动所涉及的诸多方面，处于农业部职权范围之外。因此，强调需要采取“政府一揽子”方法，建立跨领域食品政策理事会或其他能够汇集农业、卫生和财政部门、发展银行、商业银行参与者以及农业和旅游业代表的战略机构。鼓励进一步发展多利益相关者机构，例如商品协会、农业产业局及其他标准制定机构（如国家食品法典委员会），让政策制定者和私营部门进行更有效沟通，确定共同的发展目标，这也是一项优先重点。

⁵ 太平洋共同体秘书处（2013 年）缔造健康岛屿：太平洋岛屿应对传染性疾病，太平洋卫生部长会议文件，萨摩亚阿皮亚。

⁶ Samo, M. (2012 年) “太平洋陷入危机：非传染性疾病行动进展”，向太平洋非传染性疾病计划联合管理委员会做出的报告。

⁷ Kaufer L, L. Englberger, R. Cue, A. Lorens, K. Albert, P. Pedrus 和 H.V.Kuhnlein (2010 年)，密克罗尼西亚联邦波纳佩“传统食品促进健康”计划评价。太平洋卫生对话 16(1): 61-73; Rogers T.S. (2010 年)，农业数据：六个太平洋岛屿国家范围界定研究报告，粮农组织太平洋岛屿分区域办事处，萨摩亚阿皮亚。

IV. 循证决策

16. 太平洋区域如此多元，很少有政策方案能够同样适用于该区域任何地方。对整个区域而言，重要的是应更加注重循证政策分析，使各国主管部门在保护贫困人口免受价格（特别是食品价格）上涨影响和支持包容性且以农业部门为主导的经济增长之间找到最佳平衡点。

17. 缺少优质数据严重束缚了农业部门进行战略性决策和改进政策制定的能力。获取有关初级生产、营销和贸易的可靠数据成为太平洋岛屿分区域多数国家制定和监督适当政策干预措施所面临的一项重要挑战。对农业部门数据获取不力，意味着对旨在加强粮食安全和营养的政策干预措施所产生的影响以及更广泛的以农业为基础的发展认识不到位，且政策制定普遍凭感觉进行，而不是以证据为基础。

18. 收集生产数据会产生巨大成本，而数据的价值只有通过用以改进决策来实现。从政府角度而言，这意味着数据的价值通过改进决策、对当前政策和计划的监督以及（公共和私营）投资来实现。仅有一些国家的农业和渔业部门具备专门的政策/规划能力，但即使在这些国家，所开展的数据分析和有利于决策制定者的信息传播活动也是有限的。⁸若要完善政策制定，增加政治方面的数据需求并改进以国家为驱动的数据收集和管理，那么缺少农业数据分析和附加值是一项严重缺陷。

19. 显然，需要加大力度，确保加强对现有数据的分析和利用，保持当前数据收集系统完整性并酌情予以拓展。此外，鉴于太平洋地区普遍欠缺政策相关信息分析和传播能力，也应更加注重这方面的能力建设。

从蓝色经济获益

在利用海洋资源并从可持续经济增长获益方面，太平洋岛屿国家拥有巨大潜力。目前太平洋金枪鱼捕捞总产值预计为 30 亿美元。捕捞许可证收入占太平洋岛屿国家总财政收入的 1%—45%。在财政上占有重要地位的同时，一般认为，捕捞许可证收入占太平洋金枪鱼捕捞产值不足 10%。在收集有关渔获率和最终销售的准确数据方面面临挑战，因而难以对该产业对鱼群可持续性造成的影响进行监测，且削弱了太平洋岛屿国家就太平洋金枪鱼捕捞产值进行更公平分配达成一致的能力。2011 年实施的新“休渔期计划”对金枪鱼延绳钓渔船进行限制，从严许可证监督和管理。该计划的实施使政府许可证费用收入强劲增长；使金枪鱼渔获率下降至更可持续水平；并改进了渔获率数据获取。该信息对核查当前鱼群健康状况，制定循证政策以确保太平洋金枪鱼捕捞可持续性，并在这一重要资源中发掘更多国内经济机遇至关重要。这也将为对金枪鱼资源持续管理至关重要的国际协定和文书的通过以及

⁸ Rogers T.S. (2010 年)，农业数据：六个太平洋岛屿国家范围界定研究报告，粮农组织太平洋岛屿分区域办事处，萨摩亚阿皮亚。

评估其利用对其他渔业资源产生的影响提供更有力的证据依据。鉴于海洋食品占沿海社区动物蛋白消费的 50—90%，太平洋岛国居民人均年消费量为 50 公斤，而全球人均均为 18 公斤，因此区域渔业资源可持续捕捞对确保加强太平洋岛国粮食安全至关重要。

资料来源：国际货币基金组织（2013 年）第 IV 章工作人员报告：基里巴斯；国际货币基金组织（2013 年）第 IV 章工作人员报告：密克罗尼西亚联邦；国际货币基金组织（2013 年）第 IV 章工作人员报告：所罗门群岛；亚洲开发银行（2012 年）太平洋经济监测，2012 年 12 月；Johnson, G.（2010 年）Marinas Variety “出台新法规以保护太平洋金枪鱼资源：可望利用更小捕捞量创造更多收入”；粮农组织（2011 年）太平洋岛屿区域和国家渔业信息，亚太区域办事处出版物，第 2011/03 号；南太平洋委员会（2013 年）渔业简讯，第 141 号，5—8 月

V. 关键信息和讨论要点

20. 在国内市场（包括旅游市场）中，发掘并实现能够促进真正增长的市场潜力；发展生产、加工和营销技能以达到所需质量和一致性标准，应作为优先重点。对拥有足够产量和能力的农民而言，特色出口中存在的机遇甚少。更加侧重国内市场将带来改善农村发展和粮食安全的成果。

21. 建立循证、多部门论坛，解决提升国家粮食安全水平所必然会面临的战略性政策挑战，将有助于制定更有效的政策解决方案。粮食政策并非仅限于农业部门或卫生部门的职责范畴，因此需要采取综合性方法加以解决。降低食品进口依存度将需要农业部门以外的其他部门采取行动。制定创新型循证政策并解决这些粮食安全问题的关键在于以下方面的努力：建立完善、可靠的数据收集和分析系统；加强公共部门机构制定和实施目标明确且成本有效政策的能力，从而提高国内农业生产者供应国内市场（包括旅游市场）的竞争力。

22. 发展多部门利益相关者机构，对私营部门投入加以利用，将是目标明确且行之有效的政策制定所必不可少的。建立并加强论坛，让私营部门在其中扮演正式角色并与政府开展对话，将产生更好的政策和发展效果。

23. 为指导粮农组织进一步完善其在太平洋区域的工作成果，要求区域会议：

- 1) 分享有关国内食品市场、旅游市场以及特色出口市场实现成功发展并造福全体农民的经验[战略目标 4 成果 2 和 3]。
- 2) 确定在谋求循证决策过程中需要弥补的差距或加强的领域，从而实现太平洋农业的经济机遇[战略目标 4 成果 1]。
- 3) 在帮助各国加强公共、私营和社会部门合作，建立包容、高效食品链，服务太平洋区域国内市场方面，针对粮农组织发挥的作用和具备的比较优势提供指导[战略目标 4 成果 2]。