

联合国  
贸易和发展会议Distr.: General  
5 October 2009  
Chinese  
Original: English

## 贸易和发展理事会

投资、企业和发展委员会

国际合作：南南合作和区域一体化多年度专家会议

第二届会议

2009 年 12 月 14 日至 16 日，日内瓦

南南合作和三方合作对发展中国家可持续的农业  
发展和粮食安全的作用

## 贸发会议秘书处的说明

## 内容提要

随着南南经济合作的加强，发展中国家有很多机会通过加强贸易和投资联系以及知识转让，吸取更加成功的发展中国家的经验。自 2005 年起，由于国际上对粮食产品的需求增加、某些粮食作物被用于生产生物燃料，以及初级商品市场上出现过度投机，导致某些主要粮食产品的价格急剧上涨，最终引发了 2008 年的全球粮食危机。受这场危机的直接负面影响最严重的是低收入、依赖进口的缺粮国，特别是非洲的这类国家，2007 年至 2008 年，它们的粮食进口支出平均上升了近 60%。所幸，价格从 2008 年中的最高点有所回落，不过仍然高于危机前的水平。因此，粮食不安全仍然是许多贫穷经济体急需解决的问题，正如贸发会议一贯强调的，该问题应当在国际发展议程中占据更重要的位置。本背景说明研究南南合作，包括在发展合作伙伴支持下的南南合作(三方合作)可以如何提高农业产出，特别是低收入缺粮经济体的农业产出，如何推动向可持续农业生产的过渡，以及如何帮助解决全球贫困问题。

从全球粮食危机一开始，农业就上升到发展议程的首要位置。大多数评论涉及许多发展中国家的农业未能成为推动发展和减贫的工具。但是发展中国家并非没有成功之处。正如本背景说明显示的，在农业促进可持续的经济增长，减少贫困和确保粮食安全方面，有一些成功的事例。这些成功事例为那些受危机影响最严重的国家提供了重要经验，也显示了南南合作可以发挥的巨大潜力。本次的贸发会议专家会议将讨论南南合作和三方合作可以如何帮助贫穷经济体扭转农业生产力的下降趋势，以及增加对农业、农业基础设施和农业研发的投资。

## 一. 导言

1. 近年来，由于国际上对农产品的需求增加、某些粮食作物被用于生产生物燃料，以及初级商品市场上出现过度投机，导致某些主要粮食产品的价格急剧上涨，最终引发了 2008 年全球粮食危机。仅 2005 年 1 月至 2008 年 6 月，非洲和拉丁美洲许多穷人的基本粮食作物——玉米的价格就几乎增长了两倍，小麦价格上升了 127%，大米价格飞涨了 170%。价格上涨基本发生在 2007 年 3 月至 2008 年 3 月之间，在达到峰值之前的几周内，价格曾多次激增。

2. 虽然这场危机被视为全球危机，但是受其直接负面影响最严重的则是低收入、依赖进口的缺粮国，特别是非洲的这类国家，2007 年至 2008 年，它们的粮食进口支出平均上升了近 60%。由于食品占低收入人群消费支出的 50%至 80%，价格飞涨直接加剧了贫困趋势，在某些国家引发了政治骚动。<sup>1</sup>

3. 随着 2008 年下半年粮食价格的下降和趋稳，社会和政治压力有所缓解。不过在许多国家，价格仍然高于危机前的水平，对于这些国家而言，危机还远远没有结束。2008 年底，联合国粮食及农业组织(粮农组织)估计 33 个国家仍然处于危机状态，个别国家的状况比几个月前更加恶化(粮农组织，2008 年)。联合国估计，自 2006 年起，由于粮价上涨，可能有超过 1.2 亿人跌落到每天一美元的贫困线以下，其中最脆弱的人口位于南亚和撒哈拉以南非洲。事实上，自 1990 年代初期以来，饥饿人口的比例从 1990 年至 1992 年的 20%下降到 2004 年至 2006 年的 16%，但是，根除饥饿的进展在 2008 年出现了逆转，这主要是粮价上涨造成的。目前，全世界有近 10 亿人口营养不良。如果不果断采取措施，扭转许多发展中国家农业投资和生产力的下降，特别是粮食生产的下降，那么这一数字预期还会继续上升。

4. 最近几个月，2008 年的全球粮食危机因全球金融和经济危机而淡出了人们的视线。然而，粮食不安全仍然是许多贫穷经济体急需解决的问题，而且正如贸发会议一贯强调的，该问题应当在国际发展议程中占据更重要的位置。贸发会议还警告，在寻找解决办法的过程中，虽然从最紧迫的人道主义角度应对危机至关重要，但是不能因此不忽略国内和国际一级农业及发展政策的长期失败。

5. 事实上，对于忽视粮食生产、依赖进口，并且系统减少农业部门投资的国家而言，这场危机是一种警示钟。这场危机生动地向这些国家表明必须制定政策，为农业投资提供适当的激励，并在粮食和出口作物之间建立适当平衡。

6. 危机期间，关注焦点自然集中在那些受影响最严重的国家——粮食净进口国。但是，全球饥饿的严重程度提出了农业可持续性问题，该问题的影响范围超出了最底层的 10 亿人口，而且涉及广泛的政策问题。

---

<sup>1</sup> 粮食价格的飞涨在 20 多个国家引发了骚乱，造成至少一个国家政府下台。

7. 许多发展中国家的农业部门较好地抵御了短期和长期冲击。事实上，这些国家转而采用生产力更高的农业做法使全球饥饿程度稳步下降，直至最近的危机发生。这些国家的成功为那些受危机影响最严重的国家提供了重要经验，并且显示了南南合作可以发挥的巨大潜力。本背景说明研究南南合作，包括在发展合作伙伴支持下的南南合作(三方合作)可以如何提高农业产出，特别是低收入缺粮经济体的农业产出，如何推动向可持续农业生产的过渡，以及如何帮助解决全球贫困问题。

## 二. 成功的发展中国家的农业发展：经验

8. 发展中世界的 55 亿人口中，超过 30 亿人生活在农村地区，其中一半是小土地农户。2008 年出现的粮食危机显示了他们应对负面长期趋势和预料外冲击的脆弱性。历史上，经济持续增长和生活水平提高的大多数成功事例都始于农业的进步。近年来，中国、印度和越南等国的经验也显示了农业增长可以如何为工业及其他经济部门的增长奠定基础。跨国分析进一步显示，始于农业部门的增长往往比始于非农业部门的增长更加有效地减少贫困和不安全。以中国为例，始于农业的增长对成功减少贫困的效果是始于非农业部门增长的三倍；南亚的数字则更高。在拉丁美洲，影响没有这么大，但是仍然发现农业的增长是减少该地区整体贫困的主要因素。

9. 当然，虽然一些发展中国家成功地加强了其农业部门，但是这并不意味着可以机械地借用这些国家的经验，或是这些经验可以自动适用于其他发展中国家。没有一蹴而就的解决方法，也没有标准的解决方法。每个国家都面临特定的国情，这些取决于一系列因素，包括国家大小、资源禀赋、初始状况、发展水平和历史，以及外部环境——这有时可能是一个制约因素。因此，努力吸取成功发展中国家的经验时，希望不要照搬其他国家的经验，而是找出那些成功事例中指导政策制定者及其他参与者的共同原则。

10. 与发展中国家成功的农业发展有关的共同因素包括：

(a) 公共部门和私人部门参与的适当平衡。例如，在大多数情况下，政府为指导农业部门的发展发挥了核心作用，地方市场发展起来，提供相对稳定的产出价格，带来合理的投资回报率。强大的政策干预为可持续的耕作模式提供了支持，并加强了国内粮食分销系统。大多数成功国家的政府都实施了干预，以便稳定产出价格，保证当地采购，并为投入和信贷提供补贴；

(b) 重点强调为加强生产能力，特别是小农的生产能力而投资，以确保为不断增长的城市人口提供更加有保障的食物，同时加强投资——出口联系，以便在农村地区以外创造就业(框 1)。需要一套有效的投资激励措施，为农民提供可预见的资金盈余，并鼓励他们投资，从而提高生产力，使产出多样化；

(c) 综合的农业发展方法，涉及土地改革和技术支持，以及对农村基础设施的投资支持——例如分支路线、能源、贮藏系统和小规模灌溉。强大的地方研

究和推广服务，以支持高产农业技术。“绿色革命”期间，研发方面经常借鉴国际研究中心的经验，例如高产小麦和水稻的开发和推广，并得到国际研究中心的支持。许多成功案例都是依靠灌溉系统，而不是依靠降雨，这些案例主要集中在亚洲。印度是一个特例，20 世纪 80 年代印度的“第二次”绿色革命就发生在雨水灌溉地区；

(d) 更加公平的贸易关系，通过集体支持机制，例如补贴贷款、出口联盟和集体营销服务等，纠正小规模生产者面临的市场障碍和不对称。

#### 框 1：农业投资挑战

在小农耕作占主导地位的农村经济体中，大规模的农业投资不足一直特别严重。为了确保更大的粮食安全，使农业为更大范围的发展进程作出更加积极的贡献，许多发展中国家，特别是农业投资有所下降的非洲国家，政府的农业支出将需要增加一倍或两倍。

美国通过全球粮食安全危机高级别工作队提出了一个综合行动框架，作为应对危机的综合战略。综合行动框架估计，还需要通过调动国内资源和官方发展援助，每年增加 250 亿至 400 亿美元的投资，用于粮食和营养安全、社会保障、农业发展，以及粮食市场更好的运作。

综合行动框架还估计，将需要拿出大约 1/3 的资金用于直接粮食援助，短期预算和国际收支支助，其余将投资于农业基础设施、教育、清洁用水和农业研究。南亚需要的投资最多，其次是拉丁美洲，但是就人均而言，非洲最需要投资激励。

11. 在所有这些方面，南南合作都可以发挥重要作用，激励转而采用生产力更高的可持续的耕作做法。

### 三. 发展中国家可持续农业发展的问題

#### A. 对生产力增长的制约

12. 人们往往把高度贫困与农业生产占主导地位联系起来。此外，随着人均收入的增加，农业部门收缩是经济发展的既定事实，体现为务农人口的比例和农业对总产出贡献的下降。不过，如何最好地管理这种收缩，使其支持其他经济部门产出的增长，而又不威胁粮食安全，已经成为发展政策辩论中长期争论的话题。

13. 挑战一部分是由于农业部门的参与者和职能众多造成的。农业参与者小到自给自足的小规模单位，大到往往面向出口市场，资本高度密集的大规模生产者。农业部门还可以作为其他可能更活跃的部门(通常处于新兴城市经济体中)的投入来源，同时还应当保障仍在农村生活和工作的大多数人口的粮食安全。关于

将农业视为增长过程中的领先部门还是滞后部门这个问题，管理这些相互冲突的需求的方法在一定程度上存在分歧。不过，成功发展中国家的经验表明，这个问题的答案取决于是否有可能通过加大运用机械和技术知识，加强水土管理，以及采用可持续的农业做法等，提高整个农业人口的生产力。

14. 生产力的提高会导致价格下降，帮助农民甚至只需依靠少量土地即能达到温饱，为新兴活跃部门增加劳动力供给，普遍提高农村地区的生活水平，以及增加国内储蓄。同时，农业部门生产力的提高应当带来新的出口机遇，有助于更具战略意义地融入全球市场，以及提供更加可预见的外汇来源。

15. 然而，最不发达国家在过去 30 年中的经历恰好相反。例如，据估计最不发达国家的谷物产量大约只有其他发展中国家的一半，其他一些基本粮食作物——例如油料作物和蔬菜的产量不到其他发展中国家的一半。<sup>2</sup> 即使在某些出口作物产量有所提高的国家，土地产量仍然较低，而且人口增长一直超过农业产出的增长速度，使营养不良成为一种持续的威胁。

16. 产量持续下降的主要原因是农业发展缺乏投资，以及未能获得增加作物产量所必需的正确技术和专门知识。2008 年，亚洲及太平洋经济社会委员会估计，如果将亚太地区的平均生产力提高到泰国的水平，可以使 2.18 亿人口摆脱贫困。农业研发、农村人口教育和农村基础设施，特别是电力和公路是决定劳动生产力的关键因素，这些领域的投资将对提高粮食安全产生重大影响。

17. 以高产作物品种研究为基础的“绿色革命”被树立为这方面的一个榜样。如上所述，这些品种在 20 世纪 70 年代的确提高了某些国家，特别是亚洲国家的产出和生产力。但是，许多贫穷经济体不在其中，而且越来越多的后续研究表明，即使那些成功国家也存在某些严重缺陷，特别是在对小规模生产者以及环境的影响方面。目前正在重新评价绿色革命，这对利用南南合作在发展中国家和地区内部传播政策经验以及耕作知识和技术产生了直接影响。

18. 这样的重新评估应当特别关注新出现的问题，例如有机生产在可持续农业发展中的作用；为供应链创造附加值的创新农业生产体系，例如来自非粮食作物的生物燃料和生物能源的潜力；以及气候变化和相关适应挑战的影响。重新评估还需要广泛利益攸关方的积极参与，并采纳一个将农业生产与金融、贸易和能源部门联系起来的更加综合的观点。

## B. 政策失误

19. 长期以来，一直有人反对大规模的政府投资和支持服务是提高生产力增长的关键这一观点，他们认为农民富不起来正是因为政府行为扭曲了农业自由市场的运作。自 20 世纪 80 年代的债务危机以来，农业发展政策变得更加依赖价格信

<sup>2</sup> 贸发会议。《2006 年最不发达国家报告》。另见《2009 年最不发达国家报告》第三章，标题为“农业：最不发达国家发展问题的核心”。

号，将其作为更加有效利用资源和提高产量的途径。事实上，农业投资不足，特别是粮食生产投资不足的趋势，以及激励机制向鼓励生产经济作物的转变在上述期间似乎有所加快，许多国家将其作为结构调整方案的一部分，以便从国际货币基金组织和世界银行获得贷款。<sup>3</sup>

20. 一些政策建议调整汇率、政府不再干预农业市场、解散营销局、取消粮食补贴，以及放松对农业投入和产出的市场管制，以帮助落实调整方案，并将其作为获得新贷款的前提条件。此外，由于指望通过直接从私募市场获得贷款来资助农民的投资决策，因此对农业部门的援助相应下降。然而，与预期相反，公共投资和援助流量的下降打击了私人对农业，特别是农村基础设施的投资，而农村基础设施对于迅速和可持续的农业发展至关重要。政策调整之后，许多农民深受其害，不仅因为增长放缓和产出价格更加不稳定，而且还因为粮食作物投入价格上涨，以及化肥补贴被取消。

21. 之前的贸发会议报告提醒人们注意，在缺乏提高生产力和为农村人口提供替代就业所需的投资和制度支持的情况下，迅速自由化和放松管制存在哪些风险。事实上，在 20 世纪 90 年代，中低收入发展中国家的农业产出急剧下降，许多国家农业产出的增长跌落到人口增长速度以下。在最不发达国家，特别是撒哈拉以南非洲国家，这一趋势仍在继续，最终引发了最近的粮食危机(框 2)。

#### 框 2：细探非洲

撒哈拉以南非洲受当前粮食危机的打击最严重，因为薄弱的社会和有形基础设施将使其无法吸收最终的绿色革命带来的新技术。贸发会议的研究指出，该地区的许多地方一直未能发展有活力的农村经济，以满足更大的发展渴望和需求。此外，20 世纪 80 年代，为应对不断深化的债务危机制定了调整方案，虽然常被称为纠正对农村部门不利的偏向所必需的方案，但是未能成功地刺激农业部门的恢复。

2003 年，非洲各国政府承诺在 2008 年前将农业支出的比例提高到 10%，以支持《非洲农业发展综合方案》(马托普宣言的目标)。然而，事与愿违，近年来农业支出大幅下降，远远没有实现该目标。

22. 仅仅依赖私营部门提供农业贷款和进行营销，特别是在农业部门尚且薄弱的经济体这么做，结果是不均衡和不可预见的。因此，一旦市场力量取消了对边远农民和小农户的隐性补贴，许多农民的状况就变得更加糟糕。实施改革后，农村公路的维护和扩建、灌溉系统，以及以前在许多国家由营销局提供的其他相关公共服务(例如农业推广以及技术研究和推广)都有所减少。金融自由化和紧缩货币政策普遍导致了农村信贷水平的下降以及支助服务长期缺乏资金。

<sup>3</sup> Mittal A(2008 年)。《粮食价格危机：重新思考粮食安全政策》(Food price crisis: rethinking food security policies)。24 国集团第 56 号讨论文件。

23. 这些政策失误削弱了许多发展中国家的农业部门，使农业部门更难应对市场冲击和避免大规模危机。事实上，许多国家的农业部门面临投资不足、生产力增长缓慢甚至下降、收入低、市场小和外汇管制严格的恶性循环。

### C. 不利的国际体系

24. 一般认为，发达国家的农业保护制度对许多发展中国家的农业发展不利。高关税、关税升级和补贴都严重扭曲了农产品和渔业的国际劳动分工。此外，贸易体系变得越来越容易受到波动性不断加大的国际金融体系的影响——从 2008 年农产品价格的急剧变化中可见一斑——这违背了战后多边结构的本意，并对发展中国家的前景造成了负面影响。

25. 取消这些扭曲市场的做法是正在进行的多哈多边贸易谈判的一部分。然而，任何旨在进一步实现农业贸易自由化的多边协定对粮食安全可能造成的影响在中短期都是不确定的，因为可能使世界市场价格上升的作用将对粮食净进口国造成不利影响，而且许多发展中国家的生产规模较小，制约了它们在国际市场上的竞争前景。在这两方面，有必要大幅增加援助、提供补偿性融资和发展支助，以确保各国广泛受益。

26. 事实上，捐助方近几十年来都忽略了农业。官方发展援助中农业的比例从 19 世纪 80 年代初期的 13% 下降到 2005 年和 2006 年的 3%。此外，用于其他生产性活动和经济基础设施的官方发展援助比例同期也大幅下降，而这类活动和基础设施本可对农业产生具有积极作用的外部性。

## 四. 可持续农业发展中的南南合作

### A. 农业领域南南合作的论据

27. 正如 2009 年 2 月贸发会议南南合作专家会议强调的，发展中国家金融、贸易、投资和技术领域的经济合作可以通过进一步加强传统南北合作的有效性等方式，为应对国际经济体系中的现有偏见和不足提供一个重要渠道。这显然适用于可持续发展的农业发展。

28. 我们认为有必要开展南南合作，既是因为达成的共识为参与国之间更广泛的伙伴关系提供强大推动力，也是因为参与国之间更加紧密的社会经济联系可以推动分享经验。不过，南南合作中也存在固有挑战，包括缺乏适当的资金和机构能力，各区域状况有所不同，以及容易受到经济和政治冲击的影响。事实上，南南合作长期存在的一个风险就是其达成的伙伴关系缺乏连续性。而三方合作通过提供加强南南合作所必需的资金、专业技术和经验，恰好可以在这方面发挥重要作用。

29. 农业方面尤为如此，农业中的南南合作为转让提高发展中国家农业生产所需的政策经验和技能提供了切实机会，而且在比目前更公平的竞争环境下为许多农业生产者提供了新的投资和市场机会。事实上，特别是在非洲，此类合作确实有可能扩大为一场真正可持续的绿色革命。在这方面，开展南南合作的一个重要论据是某些发展中国家作为整体在土壤、气候和生态条件方面具有相似性。在那些成功开发了特别针对小规模农户的农业技术、制定和落实了有助于提高农业部门投资的政策的国家，有必要制定与其他发展中国家分享这些经验的机制。与此同时，农业南南合作可以有助于推动各种经验，这可能正是实现可持续农业，特别是在小农户背景下实现可持续农业最重要的要素。此外，南南合作还可以有助于抵消北方的商业做法和技术对市场的强大影响，这种影响倾向于维持出口部门长期不平等的贸易关系。

## B. 南南合作中新出现的趋势

30. 许多发展中国家正不断成为技术和经济合作的积极伙伴，推动发展中区域，特别是非洲的发展。这些国家为数众多，包括中国、印度、巴西、马来西亚、土耳其、古巴、印度尼西亚、埃及、南亚和许多中东国家。

31. 例如，中国正迅速成为非洲的主要投资国，而且也是非洲重要的制成品供应国和原材料及农产品进口国。这为非洲农民创造了机会。2000 年，中国创立中非合作论坛，每三年举行一次会议，巩固了这种合作。作为该倡议的一部分，中国近年来大幅增加了发展合作预算，极力强调农业的发展。几十年来，中国一直支持非洲的农业发展，这些努力有望在 2009 年 11 月中非合作论坛第四次部长级会议上得到加强，届时农业和粮食安全将是重要主题。<sup>4</sup> 中国已提供支持，在许多非洲国家建立了 14 个农业研究中心。100 多名农业科学家正在与非洲技术人员一起深入实地工作，以便尽可能提高非洲大陆的粮食安全，创造出口盈余(框 3)。

### 框 3：中国与非洲的农业合作

农业一直是中非经济和技术合作的优先事项，涉及 40 多个国家和 200 多个合作项目。中国已向非洲派遣 10,000 名农业技术人员，培训当地农民，提供技术支持。重点放在土地管理、培植技术、粮食安全、农业机械，以及农副产品的加工上。中国近年来加强了农业技术合作，安排实用农业技术培训课程，开展试点和示范农业技术项目，并加快了《中非农业合作方案》的制定。2006 年的中非合作论坛北京峰会为这些活动提供了新动力。

<sup>4</sup> 中非合作论坛于 2000 年在北京成立。第三届中非合作论坛(北京，2006 年)上，中国宣布到 2009 年使中国对非援助规模比 2006 年翻一番。

《2007 至 2009 年中非农业事务合作的行动计划》包括加强在种植业、畜牧业、灌溉、渔业、农业机械、农产品加工、动植物卫生与食品安全和疫病防治等领域的交流与合作，积极探讨开展农业合作的新形式和新途径。计划包括向非洲派遣 100 名高级农业技术专家，在非洲建立 10 个农业技术示范中心。此外，还提出了鼓励中国企业扩大对非洲农业投资的措施，重点是非洲农业基础设施建设、农机生产和农产品加工业。

中国还积极参与与粮农组织的三方合作项目，特别是非洲的这类项目，为其信托基金提供了 3,000 万美元支持发展中国家提高农业生产力，作为实现今年发展目标的一个工具。中国还与巴西合作实施了中巴地球资源卫星图像分配项目，目的是使非洲政府和组织更好地获得卫星图像，从而加强其监测自然灾害、干旱、荒漠化、森林砍伐、农业生产威胁和公共卫生威胁的能力。

中非发展基金设立于 2007 年。准备金总额有望达到 50 亿美元，将用于基础设施项目，包括农业部门的基础设施项目。中国还是非洲农业贸易的重要合作伙伴。2006 年，中国承诺进一步向非洲开放市场，将非洲最不发达国家享受零关税待遇的出口商品由 190 个税目扩大到 440 多个税目。为促进健康，海关、税务、检验和检疫等领域的合作也有所加强。

资料来源：《中非合作论坛—北京行动计划(2007 至 2009 年)》。

32. 印度也希望通过 2008 年 4 月启动的非洲—印度论坛峰会，特别是通过转让符合非洲小规模农户实际需要的农业技术来加强合作。该峰会为非洲和印度之间加强紧密合作奠定了基础。印度也是热带技术的引领者，不仅体现在高科技，而且特别是在对满足农民需要同样重要的低科技方面(框 4)。印度还积极参与“发展非洲的区域间倡议”，这是印度、巴西和南非(印巴南)的一个联合倡议，于 2003 年在非洲设立了印巴南贫穷和饥饿减缓机制。南非作为非洲农业技术的领导者，本身也积极向非洲其他国家转移技术。

#### 框 4：2008 年印度—非洲论坛峰会：农业合作框架

合作将侧重以下领域：

- (a) 与农业部门有关的政策分析和制定方面的能力建设和经验分享；
- (b) 水资源管理和灌溉做法、发展农业基础设施、转让实用农业技术和技能方面的合作；
- (c) 合作防治农业病虫害；
- (d) 开展能力建设/培训，以加强非洲生产粮食的小农户达到规定的质量和安全标准的能力，包括推广活动和农业信贷政策；

(e) 就适当的储存和加工技术分享经验和信息，以及共同推动掌握非洲和印度开发的实现粮食和农产品多样化和附加值的技术；

(f) 非洲和印度的初级商品管理局共享专业技能和信息，以便相互借鉴农业机械化、收获后技术、有机耕作、政策和监管框架以及建立跨国商品交易所方面的经验；

(g) 为非洲具有附加值的农产品提供更多的市场机会；

(h) 牲畜管理、培植技术、肉类加工、乳业发展、渔业和水产业方面的合作，包括应用技术的交流和转让；

(i) 建立农业与工业发展的联系，以支持和发展农业加工业；以及

(j) 加强农业培训中心与相关研究机构的合作。

资料来源：非洲联盟，2008 年。

33. 拉丁美洲国家中，巴西一直积极参与本区域内，以及与其他发展中区域，特别是非洲的南南农业发展合作。巴西在非洲的项目最初集中在葡萄牙语国家：安哥拉、莫桑比克、几内亚比绍和佛得角。不过，巴西农业研究公司(Embrapa)在加纳设立办事处标志着巴西的南南合作进入新阶段(框 5)。最近，包括加纳、贝宁、刚果民主共和国、几内亚、肯尼亚和埃塞俄比亚在内的其他非洲国家也与巴西签订了技术合作协定，开始实施联合项目。

#### 框 5：公共研究领域的南南合作：

##### Embrapa 案例

成立于 1973 年的 Embrapa 是巴西的一家农业研究和培训机构，一直在国家、区域和国际一级推动农业发展。Embrapa 在巴西拥有 40 多家研究中心，分布在全国不同的农业生态系统，在国外拥有五家研究中心(美国一家、欧洲两家、委内瑞拉波利瓦尔共和国和非洲各一家)。巴西的每家中心都侧重多种商品和某个特定的技术研究领域，从而避免重复劳动。Embrapa 的研究领域多样化(从农业生产技术和农村发展、环境和生物多样性、技术推广以及农业技术人员和农民培训，到生物能源、生物技术、农产食品和社会经济学)。

1990 年代末，Embrapa 在海外设立了分支机构。1998 年在美国设立了第一家办事处(名为 Labex)。第二家办事处设立于法国蒙彼利埃，是 Agropolis 项目的一部分。该办事处是欧洲热带农业研究的资料中心，另一个这样的中心是荷兰的 Wageningen, Embrapa 最近也与其建立了伙伴关系。Embrapa 是欧洲联盟境内唯一的发展中国家的热带农业研究中心。2006 年在加纳阿克拉设立了第三家办事处，为巴西农业与发展中世界的国际合作开辟了新的领域。2008 年在委内瑞拉波利瓦尔共和国设立了第四家办事处。正在考虑在亚洲和中美洲各设立一家办事处。

“Embrapa 非洲”是巴西政府推动农业部门南南合作和三方合作整体战略的一部分。这种伙伴关系不仅是为了转让和实地检验巴西过去 40 多年获得的热带技术和知识，而且是为了学习其他发展中国家的成功经验，推动建立农业和农村发展的全球伙伴关系。非洲的项目最初主要集中在葡萄牙语国家(安哥拉、莫桑比克、几内亚比绍和佛得角)。随后，许多其他非洲国家，包括加纳、贝宁、刚果民主共和国、几内亚、肯尼亚和埃塞俄比亚也签署了技术合作协定。巴西正努力就技术转让和农业能力建设项目，结成包括非洲联盟所有成员在内的广泛的伙伴关系。

34. 阿拉伯国家和阿拉伯基金也是南南合作的好例子，特别是在灌溉和水管理领域积累了知识和专长。这些国家率先大力加强了对非洲农业发展的支持。埃及和坦桑尼亚联合共和国之间的南南合作协定就是一个很好的例子，该合作发扬了埃及长期以来在灌溉农业方面的专长。坦桑尼亚联合共和国的耕地大多是水浇地，农民只能靠天吃饭。埃及专家和技术人员与当地农民共同研究灌溉、植物营养和土壤肥力、营销、合作社、农村信贷和金融、种子生产、农业工程，以及畜牧和作物生产问题。

## 五. 三方合作的模式

35. 当提供资金和/或技术援助的北方捐助者通过伙伴关系为南南合作提供支持时，就形成了三方合作(框 6)。三方合作被视为“第三代”合作，对许多国家而言前景广阔，还有巨大的潜力尚未发挥。粮农组织的粮食安全特别方案和日本国际协力事业团关于研究的方案都是三方合作的例证。

### 框 6：三方合作：资金以外的援助

三方合作被许多传统捐助方视为资源愈加短缺情况下的一种创新筹资机制。但是，传统捐助方很少对该机制做出资金承诺，而且已支付的数额也不清楚。许多捐助方认为它们的参与不仅体现为提供资金，而且体现为贡献专长，以及对接受国的能力建设的支持。除了提供资金，三方机制还可以为南南合作做出两大重要贡献。

三方合作对发展援助委员会成员提出了一些挑战，比如建立机制以便为每个参与国制定规则，规定投入，以及制定联合规划进程，同时不导致较高的行政和机构费用。此外，由于在三方合作中，发展援助委员会成员承诺提供资金，因此对南方遵守巴黎和阿克拉的援助实效原则将产生更大压力。另一方面，并且根据阿克拉任务，捐助方推动的联合规划、执行和评估活动可以加强南南合作提供者的机构能力。

资料来源：Sanin Betancourt MC 和 Schulz NS(2009 年)。

36. 粮食安全特别方案推动向其他国家转让在某个国家成功运用的技术。其主要目的是吸取“发挥作用的”最佳因素，将其纳入为东道国量身打造的计划。目前有 100 多个国家参加了粮食安全特别方案，其中半数以上已经开始实施自己的国家计划(框 7)。

37. 日本与巴西合作，向其他发展中国家，包括非洲国家转让农业技术。非洲新稻项目就是一些非洲国家和研究机构合作的结果，并得到捐助方(例如日本、粮农组织和非洲发展银行)的支持。该项目为非洲开发了新的抗旱高产水稻，显示了三方合作的潜力，可供今后考虑。美国和联合国系统也是非洲农业发展南南合作的重要伙伴。为农业发展项目筹资的区域间倡议，例如上文提到的印巴南基金被证明极为有效地加强了南南合作。

#### 框 7：粮农组织对南南合作的支持

粮农组织筹划了特殊南南合作协定，使新兴发展中国家的技术人员和专家可以直接与东道国的农民合作，分享他们的知识和技能。截至 2007 年中，已签署 39 项协定，其中最近的一项协定涉及加蓬和中国(2007 年 1 月)。1,400 多名专家和技术人员在实地开展粮食安全特别方案、国家粮食安全方案和区域粮食安全方案的项目。粮农组织致力于使特殊南南合作成为其粮食安全特别方案活动的主要内容。2006 年，粮农组织与中国政府结成战略联盟，另外派遣了 3,000 名特殊南南合作的专家和技术人员，落实国家和区域粮食安全方案。2006 年 5 月与中国签署了协定。

2007 年中，与印度政府就类似安排的讨论进入后期。提供这一水平的专长将加强特殊南南合作对国家和区域粮食安全方案的支持，体现在专家和技术人员数量的增加和技术覆盖面的扩大，而且有望迅速提高小规模农户的生活水平。

38. 农业领域的南南合作和三方合作带来了双赢局面。更多参与者的支持加强了农业生态系统类似的国家之间的互动，而这种互动为加强协调和分享经验提供了独特的潜力，避免了生搬硬套对其他国家无效的技术，并在这过程中使所有各方受益。这对于所有利益攸关方，包括农民，农村社区，以及接受国和捐助国经济都将是一个双赢游戏。这种合作有利于捐助国，不仅因为项目的直接利益，而且因为可以从这些新型合作中汲取经验，从而为指导今后的援助创造机会，使援助更加有效，并确保付出的努力获得更大的回报。

## 六. 农业领域的南南贸易和投资机遇

### A. 寻找活跃的产品

39. 过去十年来,或是由于人口增长,或是由于可支配收入增加,或是二者的共同作用,许多发展中国家的粮食需求以前所未有的速度增加。这种强劲的需求体现为农产品,特别是粮食贸易成为南南贸易中增长最快的部门。非洲尤为如此。不过,粮食出口的增长在与邻国的贸易中尤为活跃,而且在大多数情况下,出口到邻国的产品并非出口到发达国家的传统经济作物。产品包括肉类/鱼类/乳制品和蔬菜,这表明贸易设施有所改善(例如冷冻集装箱、仓库和运输网络)。

40. 区域和次区域一体化协定帮助促进和维持了这类贸易,通过减少/取消关税和非关税壁垒,促进区域市场的发展可以进一步推动这类贸易。在这种情况下,统一或相互认可标准,拥有透明的农业和农业贸易规章和程序,以及容易获得的市场信息尤为重要。发展区域物流基础设施,包括公路、铁路、空运和水运,以及制定制度安排(例如测试实验室、研究和学术培训机构、认证机构和鉴定机构)也同样重要。

41. 主要问题在于:怎样的政策措施可以使发展中国家,特别是贫穷经济体最好地把握农业贸易稳定和可持续增长的机会?可以在以下三个领域制定措施:

#### 市场准入和进入条件:

(a) 不同类别的农产品,例如主粮;蔬菜/水果和肉类/鱼类/乳制品;脂肪和食用油;以及经济作物(茶叶、咖啡、可可)在市场准入和进入条件方面存在多大不同?区域贸易安排可以如何改善这些条件?

(b) 南南贸易中的农业加工品贸易超过了南北贸易。这背后的主要原因是什么?发展中国家可以如何应用和加强它们在粮食加工和销售方面的生产力?

(c) 南南粮食贸易能否,例如通过认可彼此的标准和规则,以及通过贸易伙伴交流知识和专长,帮助发展中国家加强其整体能力,提高产品质量(安全)标准?

#### 贸易融资和贸易便利化:

(a) 是否存在适当的工具,为粮食贸易和农产品出口融资?南南贸易融资的政策和机构仍然处在发展阶段,尚未成型。可以如何改善这一状况?可以采取哪些与服务有关的措施,在区域和次区域背景下提高粮食产量?

(b) 考虑到不同类别的农产品最需要支持的领域可能不同,贸易物流的哪些领域最需要支持?

(c) 这类需求可以如何获得公共和私人投资,包括通过三方合作获得投资?

## B. 区域生产网络的作用

42. 虽然北方的大型跨国公司主导了主要产品农粮系统的所有阶段，但是最近随着中国、巴西和印度等发展中国家大型粮食企业的兴起，这些国家的政策制定者在粮食生产，包括进入附加值更高的商品和加工活动中拥有更大的发言权。其中一些企业凭借自身力量成为了跨国公司，为其他发展中国家提供了更多选择，使它们能够就该部门的价格、标准制定、技术转让等进行更加有效的谈判。然而，2007 年和 2008 年粮食价格的上涨使跨国公司的主导地位遭到更多批评，并导致了重大政策转变。大型跨国公司，包括新兴经济体的大型跨国公司对亚洲、非洲和拉丁美洲的广大农业项目进行投资，以扩大这些国家的出口，这表明采取了确保农业安全的替代战略，该战略可能最终可以动摇跨国公司的霸主地位。不过，这样的战略并非没有风险；非洲对此类投资怀有敌意就是一个警告。

43. 这些较大的生产商可能也有机会建立强大的区域网络。区域价值链具有通过激励私人投资者对农业加工和农工企业做出长期投资，从而扩大市场的潜力。它们还为政府联合应对初级商品区域投资和贸易的制度约束及其他约束提供了机会。区域一体化的价值链可能也对扩大投入和产出市场至关重要，包括对不容易进入这些市场的小农户至关重要。这样的一体化可以提供机会，发挥规模效应，促进获得新技术和补充服务。

44. 区域价值链也可以刺激产品和流程升级。随着市场的不断扩大，将需要价值更高的改进或差别化的初级商品。由于价值链上的农业生产商和零售商已有健全、可靠的纵向安排，因此将更加依赖远期采购合约而不是现货市场交易。这将使供货商和消费者的价格都更加稳定。区域采购安排为企业提供了许多节约成本的机会，包括降低协调成本，减少存货管理，以及节约物流及其他交易费用。

45. 虽然在供应链中发挥市场力量可能会威胁小农户的生存，但是供应链有可能使更多的小农户参与加工和销售等下游活动。此外，供应链中的竞争可以为小农户带来更高的收益，还可以提高产出质量。由于技术进步降低了产品转换和交货成本，因此流程升级也可能引发商品的竞争性定价。

46. 不过，使小农户能够参与可能需要区域一级的协调，以提高产品的质量和安全，统一标准，并确保信息充分的流向潜在的价值链参与者。

47. “非洲农业发展综合方案”框架特别重要，因为它是根据“非洲发展新伙伴关系”框架(于 2003 年)建立的，通过非洲联盟执行，同时利用区域经济体中的区域结构，推动建立非洲战略商品粮食共同市场。该方案最终可以推动各种战略商品的水平和垂直价值链上出现跨国农工企业。

## 七. 解决方法

48. 自 2008 年全球粮食危机发生以来，农业问题就成为了发展议程的重点，而且由于大型跨国公司和主权财富基金争夺发展中国家的粮食生产用地，农业问题常常出现在新闻焦点中。大多数评论涉及低收入国家的农业未能成为推动发展和减少贫困的工具。但是发展中国家并非没有成功之处。正如上文所述，在农业促进可持续经济增长，减少贫困和粮食安全方面，有许多成功的事例。

49. 最近全球粮食危机的一个教训就是，任何国家，不论多小、多开放，都不能忽视国内粮食生产，要想避免卷入可能严重影响国内粮食安全的价格波动，所有国家都必须确保一定程度的自给自足。国际社会正开始解决这些问题。联合国成立了由 22 个联合国机构组成的全球粮食安全危机高级别工作队，其目的是协调对国内提高粮食和营养安全行动的支持；调动投资，支持急需的行动和较长期的国家和区域计划，以确保粮食和营养安全；激励多边利益攸关方战略性地参与齐心协力的持续努力，以便通过地方、国家、区域和全球一级的伙伴关系提高粮食安全；监督国际社会有没有努力履行其关于粮食和营养安全的承诺，以及考查实现综合行动框架结果的进展情况。

50. 西班牙政府 2009 年 1 月举办的题为“人人享有粮食安全”的高级别会议对题为《马德里进程：农业和粮食安全全球综合伙伴关系》的文件表示赞同。该文件概括了地方和全球一级消除饥饿的过程中多方利益攸关方加强农业的努力。

51. 同样获得强大的政府间支持的农业知识、科学和技术促进发展国际评估(2008 年)得出结论：特别是考虑到正在发生的气候变化，各种生态系统中小规模农场的需要和潜力亟需得到国际社会的关注。不过，这并不排除农产品贸易的重要地位，特别是涉及规模经济、迅速的资本形成以及与当地非农经济的紧密联系时。

52. 随着南南经济合作的加强，其他发展中国家有很多机会通过加强贸易和投资联系以及知识转让，吸取更加成功的发展中国家的经验。专家会议适逢其时，讨论了南南合作和三方合作可以如何帮助发展中国家，特别是低收入和缺粮经济体发展可持续的农业生产，从而使他们实现粮食安全。与会者可以讨论南南合作和三方合作可以如何帮助经济体扭转农业投资、农业基础设施和农业研发投入下降的趋势。