

德国农业援助： 战略、机构设置和途径*

唐丽霞 武 晋

摘 要：顺应国际发展援助趋势和德国本土援助政策的调整,德国对外援助越来越重视农业领域。本文通过对德国发展援助相关机构的调研和政策文本的梳理,分析了德国农业援助的战略目标和重点以及优先国家等;分析了多部门共同参与德国农业对外援助的组织体系,比较了不同部门农业援助的异同;分析了德国农业对外援助从决策到项目的纵向管理结构以及农业咨询公司、非政府机构和教会组织的参与;以及分析了德国农业对外援助的主要方法和途径。

关键词：德国； 援助政策； 农业援助； 发展援助

作者简介：中国农业大学 人文与发展学院 国际发展研究中心 副教授
博士 北京 100193

中国农业大学 人文与发展学院 国际发展研究中心 教授 博士
北京 100193

中图分类号：F151.654； F3

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2016)02 - 0103 - 13

上世纪70、80年代,亚洲“绿色革命”的成功推动了全球国际发展援助对农业和农村发展的重视,农业援助进入“黄金时期”,在1980年代早期,国际官方发展

* 本论文为农业部948研究课题“国外农业援助项目管理、监测与评估技术引进”(项目编号:2015 - C10)的阶段性研究成果。感谢德国发展研究所(DIE)的托马斯·弗斯(Thomas Fues)博士为笔者安排在德国相关机构做调研,感谢德国经济合作与发展部、农业部、德国复兴开发银行、德国国际合作公司、德国农业发展公司等相关机构对本研究课题的支持。感谢《德国研究》杂志匿名审稿人对本文提出的修改意见,文责自负。

援助流向农业领域的援助额占到总额度的17%，其中，经合组织发展援助委员会(OECD-DAC)成员国流向农业领域的援助额占到援助总量的12%，挪威、新西兰、荷兰、瑞士、加拿大、芬兰、丹麦、美国等国家非常重视农业援助，流向农业领域的援助占援助总量的比重均超过平均水平，德国相对来说比较少，只有9%；后来，受到国际发展援助优先领域向教育、卫生、环境保护、债务减免以及人道主义援助等转移的冲击，以及大部分农业援助项目都没有取得预期效果，国际发展援助对农业的投入逐渐减少，到2000年，国际发展援助流向农业援助的资金占总额的比重下降到6%，经合组织发展援助委员会成员国流向农业援助的资金比重下降到5%，德国流向农业的援助比例也降到了5%^①。联合国千年发展目标提出以后，对饥饿人口的重视引发国际社会重新开始将目光转向农业领域，2004年，美国国际发展署(USAID)发布农业援助战略文件《连接生产者 and 市场》；2005年，英国国际发展部(DFID)发表《增长与减贫：农业的作用》；2008年，世界银行发表题为《以农业促发展》的世界发展报告。这些援助文件推动了国际社会将更多的援助资源投向农业^②，2008-2009年度、2010-2011年度和2012-2013年度国际官方发展援助流向农业的发展援助分别占到援助总额的9.3%、10.2%和9.9%，比较例外的是，德国流向农业的援助比重并未随着全球农业援助的回暖而上升，到2010-2011年，德国流向农业的援助比重仅占到对外援助总额的4%^③。但是，自格尔德·米勒(Gerd Müller)博士担任德国经济合作与发展部(BMZ,德国专门负责对外援助事务的部门)部长以来，情况开始发生变化。米勒博士曾经担任过德国农业部的议会国务秘书，负责国际关系、发展项目和全球粮食事务等，并且他本人来自农场主家庭，对农业比较了解，深谙农业对于发展的重要性。在他的推动下，德国经济合作与发展部增加了农业领域内的援助预算，2014年，德国在农业领域内的对外援助达到了10.14亿美元，占到其援助总额的6.14%^④，2015年，德国启动了“没有饥饿的世界”(One World - No Hungry)特别行动计划，加大对农业领域的援助力度。

① OECD, *Aid to agriculture*, Paris, 2001, pp. 1 - 3, <http://www.oecd.org/dac/stats/2094403.pdf>, 访问日期:2016-04-08.

② Admos Chimhowu, "Aid for agriculture and rural development in the global south: A changing landscape with new players and challenges", *WIDER Working Paper*, No. 2013/014, pp. 1 - 23, <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP2013-014.pdf>, 访问日期:2016-04-08.

③ The Development Assistance Committee of OECD, *Aid to Agriculture and Rural Development*, Paris, 2015, pp. 1 - 4, <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/Aid%20to%20agriculture%20and%20rural%20development%20data.pdf>, 访问日期:2016-04-08.

④ 2015年,该数据是作者根据经合组织统计数据系统的相关数据计算得到的,该数据系统网址为<http://stats.oecd.org/index.aspx>,访问日期:2014-05-22.

一、德国农业对外援助的战略

2013年,德国政府发布了第14个发展援助政策文件(《援助政策白皮书》)^①。该文件显示,德国一共制定了17个不同主题的援助战略文件以及若干个德国政府和其他机构合作的指导战略文件、区域发展政策文件等^②,这些不同战略性政策文件构成了德国对外援助的基本指导框架。在农业领域,2011年,德国制定了题为《农村发展和其对粮食安全的贡献》的农业援助战略文件^③,明确了德国进行农业援助的基本指导思想。该文件比较宏观,且呈现总体战略性,更多强调开展农业和农村发展领域援助的重要性,并未对农业援助的具体领域、方法以及基本原则等做详细规定。2013年,在这份战略文件的基础上,德国政府颁布名为《促进可持续农业》援助战略文件^④,文件明确提出了德国农业援助的核心目标、指导原则、目标人群和行动领域等具体内容(详见表1)。文件指出减贫与促进粮食安全以及资源保

表1 德国农业援助的政策性框架

目标	减贫与促进粮食安全	资源保护和应对气候变化
目标领域	可持续的密集型农业;农产品加工;多样化;开放市场和农产品贸易;产后技术	土壤保护;水资源保护和管理;森林保护;保护生物多样性;减少温室气体排放;适应气候变化
指导原则	食物权,联合行动,停止土地掠夺,发展能源型作物,小农优先发展,促进性别平等和弱势群体发展,综合性农村发展战略	
四大支柱	1)农村经济发展;2)自然资源的可持续管理;3)农村地区社会服务和技术设施;4)改善农业政策和制度框架。	
目标人群	农村地区的小农场主、雇工和农产品购买者;农业领域的小微企业;农产品销售商和必需农产品加工企业	
桥梁机构	地方性农民组织、非政府机构;工会组织;大型农业企业;农业管理部门	
行动领域	农业政策建议和制度建设;专业化小农生产体系建立;农业培训和咨询;农业金融服务;资源和环境管理以及发展灌溉农业;与当地和国际企业合作	

资料来源:BMZ, *Promoting Sustainable Agriculture: Development Policy Strategy*, Berlin, 2013, pp. 1 - 23, https://www.bmz.de/en/publications/archiv/type_of_publication/strategies/Strategiepapier332_03_2013.pdf, 访问日期:2016-04-08。

① BMZ, *The German Government's 14th Development Policy Report: Development Policy White Paper*, Berlin, 2013, http://www.bmz.de/en/publications/archiv/type_of_publication/information_flyer/information_brochures/Materiale223_Weissbuch_large.pdf, 访问日期:2016-01-20。

② 从主题上来看,这些战略文件涉及到贫困、民主和人权、教育、商业和可持续经济发展、国际合作、区域和国家发展以及多边合作等。

③ BMZ, *Rural Development and Its Contribution to Food Security*, Berlin, 2011, http://www.bmz.de/en/publications/archiv/type_of_publication/strategies/Strategiepapier302_01_2011.pdf, 访问日期:2016-01-20。

④ BMZ, *Promoting Sustainable Agriculture: Development Policy Strategy*, Berlin, 2013, http://www.bmz.de/en/publications/archiv/topics/rural_development/Strategiepapier332_03_2013.pdf, 访问日期:2016-01-20。