

# 合力推动 非洲农业发展





## 作者

- 梁晓敏** 全球南方研究中心
- 申秋** 全球南方研究中心
- 张瑾** 全球南方研究中心
- 库玛** 埃塞俄比亚政策研究所



# 摘要

农业是国民经济的基础性产业，其发展关乎粮食安全、生计保障与社会稳定，是实现经济转型的重要基石。探索非洲农业发展路径是促进非洲现代化的重要议题，也关乎联合国 2030 年可持续发展目标能否实现。

非洲拥有全球 45% 的可开垦耕地、丰富的未开发水资源、可支持丰富作物种植的多样性气候，以及年轻而庞大的劳动力资源，农业发展具有良好禀赋。作为经济发展的重要支柱，非洲农业被锁定在价值链低端，生产能力偏低，粮食安全突出问题。

受历史遗留问题、外部发展环境动荡及内部结构性问题等因素制约，非洲农业发展仍面临一系列挑战：(1) 公共财政支出和市场化投资不足，小农户和小微企业普遍面临信贷约束；(2) 灌溉、交通、物流等基础设施系统性匮乏，现有基础设施缺乏维护，导致生产波动剧烈和产后损失严重；(3) 适宜非洲特定环境和小农特点的农业技术研发不足，农业技术推广体系薄弱，农产品标准体系尚不完善；(4) 大量小农分散经营，组织化程度偏低，价值链松散；(5) 非洲农产品在全球市场处于弱势地位且内部市场整合不足，严重制约农业产业链增值；(6) 非洲农业极易受到干旱、暴雨等极端气候事件影响。

尽管如此，肯尼亚、埃塞俄比亚等部分非洲国家结合自身资源禀赋，发挥比较优势，通过推动政府、企业与社会等多主体有效协作，探索出符合本国实际的农业发展道路。为推动非洲农业发展，国际社会与非洲国家需凝聚合力，在以下领域持续发力：(1) 加强数据收集和政策试点，掌握农业发展基本情况；(2) 提升规划可行性和财政保证能力，确保发展规划落地；(3) 推动各类合作组织发展，提高小农户组织化程度；(4) 创新融资模式，积极推动国内和跨境基础设施建设；(5) 积极促进农业加工业发展，推动产业链增值；(6) 充分发挥比较优势，积极融入全球和区域市场。



# 目 录

<b>1. 非洲农业发展现状</b>	1
<b>2. 非洲农业发展面临的主要问题</b>	4
2.1 农业资本投入存在缺口	4
2.2 基础设施覆盖率和现代化水平有待提升	4
2.3 适用性技术研发和农业推广面临瓶颈	5
2.4 农业生产组织方式和价值链整合有待改进	5
2.5 农产品市场联通性不足	5
2.6 农业系统应对气候风险韧性有待增强	6
<b>3. 非洲农业发展的历史进程</b>	7
3.1 殖民时代：19 世纪末至 20 世纪初	7
3.2 独立初期：20 世纪 50—60 年代	7
3.3 经济自由化阶段：20 世纪 80 年代至 20 世纪末	8
3.4 探索自主发展道路：21 世纪初至今	9

<b>4. 典型国家案例</b>	10
4.1 肯尼亚	10
4.2 埃塞俄比亚	12
<b>5. 政策建议</b>	15
5.1 加强数据收集和政策试点，掌握农业发展基本情况	15
5.2 提升规划可行性和财政保证能力，确保发展规划落地	15
5.3 推动各类合作组织发展，提高小农户组织化程度	16
5.4 创新融资模式，积极推动国内和跨境基础设施建设	16
5.5 积极促进农产品加工业发展，推动产业链增值	16
5.6 充分发挥比较优势，积极融入全球和区域市场	16
参考文献	18

# 合力推动非洲农业发展

农业是非洲实现经济发展的基础，也关乎亿万人口粮食安全、生计保障和社会稳定。非洲拥有全球 45% 的可开垦耕地和丰富的未开发水资源，但其农业发展仍然相对滞后，是贫困最为集中、营养不良问题最为严重的区域。半个多世纪以来，非洲国家为农业发展进行了艰辛探索，取得了一定成效，但仍面临巨大挑战。探索非洲农业发展路径是促进非洲现代化的重要议题，也关乎联合国 2030 年可持续发展目标能否实现。

# 1.

## 非洲农业发展现状

非洲拥有农业发展所需的丰富自然资源和劳动力。(1) 可开垦耕地和待开发水资源丰富。2023 年撒哈拉以南非洲人均可耕地面积为 0.19 公顷，是亚洲的两倍，高于世界平均水平。非洲拥有全球 45% 的可开垦耕地资源，其中三分之二分布在安哥拉、刚果民主共和国、马达加斯加、莫桑比克、南苏丹、苏丹、坦桑尼亚和赞比亚等八个国家 (World Bank, 2013)。非洲拥有丰富的未开发水资源。2022 年，撒哈拉以南非洲人均可再生内陆淡水资源 3160 立方米 / 人<sup>①</sup>，拥有刚果河、尼罗河、赞比西河等大河，是世界上国际河流最多的地区。(2) 可种植作物种类丰富。非洲大陆气候多样，地形差异显著，使得非洲能够生产从热带到温带的多种农产品，为农业内部贸易、出口创汇等提供了独特的结构性优势。(3) 劳动力资源丰富。2023 年非洲人口总量达到 14.6 亿，约占全球人口 1/6，年均增长 4.5%，预计 2050 年非洲人口占比将增加到 22%。年轻人口比例高，劳动力充沛。丰富的劳动力资源和较低的劳动力成本

在全球范围内具有明显优势，有利于发展茶叶精细采摘、咖啡豆手工挑选、果蔬栽培等劳动密集型农业。

农业是非洲经济发展的重要支柱之一，但处在价值链低端。长期以来，非洲农业占国内生产总值 (GDP) 的比重约为 15%，农业就业占比约 50%，初级食品出口占商品出口的比重在 10% 左右。农业是非洲经济的重要组成部分 (图 1)。然而，非洲农业严重依赖自然降水，且多以初级农产品生产和出口为主，农业附加值偏低，小农户难以分享增值收益。2023 年非洲食品出口额中 27.7% 为原料产品 (raw products) 直接出口、28.22% 为初级加工 (minimal processing) 后出口。例如，非洲是全球最大的可可豆产区，但 70% 以基本未经加工的可可豆形式出口。可可豆生产农户在整个价值链中获得收益占比约为 6.6%，巧克力制造商和零售部门分别获得增值的 35.2% 和 44.2% (联合国贸易和发展会议, 2016)。

<sup>①</sup> <https://data.worldbank.org.cn/indicator/ER.H2O.INTR.PC?locations=ZG>

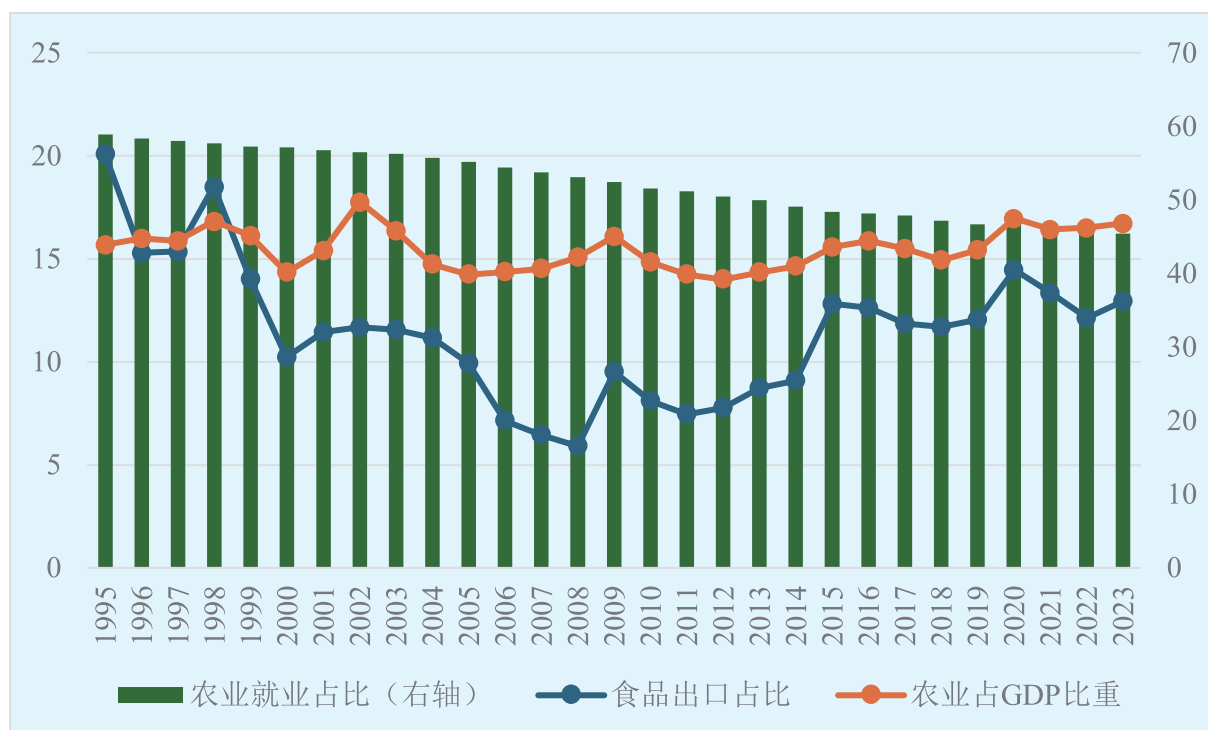


图 1

## 非洲农业占 GDP 比重、食品出口占商品出口比重和农业就业占比 (单位: %)

数据来源: 联合国贸易和发展会议 (UNCTAD)

非洲农业生产力低于世界平均水平, 粮食安全突出问题。(1) 劳动生产率偏低且增长缓慢。1991 年, 撒哈拉以南非洲农业劳动生产率约为世界平均水平的一半, 到 2023 年其农业劳动生产率为 1457.83 美元/年·人 (2015 年不变价), 仅为世界平均水平的 1/3, 相当于 1991 年全球平均水平。与 1990 年以来全球农业劳动生产率持续提高的趋势不同, 撒哈拉以南非洲农业劳动生产率增长缓慢, 并且在 2018 年后增速逐渐放缓至不足 2% (图 2)。(2) 土地生产率不高。2022 年撒哈拉以南非洲谷物单位面积产量为 1612.8 千克/公顷, 约为全球平均水平的 2/5。(3) 农业全要素

生产率偏低。2013—2022 年, 撒哈拉以南非洲的农业全要素生产率年均增长率为 0.37%, 比世界平均水平低 0.37 个百分点 (Agnew, J. et al., 2024)。(4) 粮食安全和营养状况堪忧。20 世纪 90 年代以来, 非洲谷物产量占世界比重缓慢上升, 但长期维持低位。2018 年以来人均谷物产量出现下滑 (图 3)。近 30 年来, 非洲人均谷物产量始终维持在 0.14 吨, 没有明显改善。这种态势导致基本口粮保障不足, 营养状况加速恶化、慢性营养不良率反弹。2019—2024 年, 撒哈拉以南非洲中度和重度粮食不安全人口年均增加 3618 万人, 成为粮食安全状况最严峻的区域<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> <https://www.fao.org/faostat/en/?data.#data/FS>

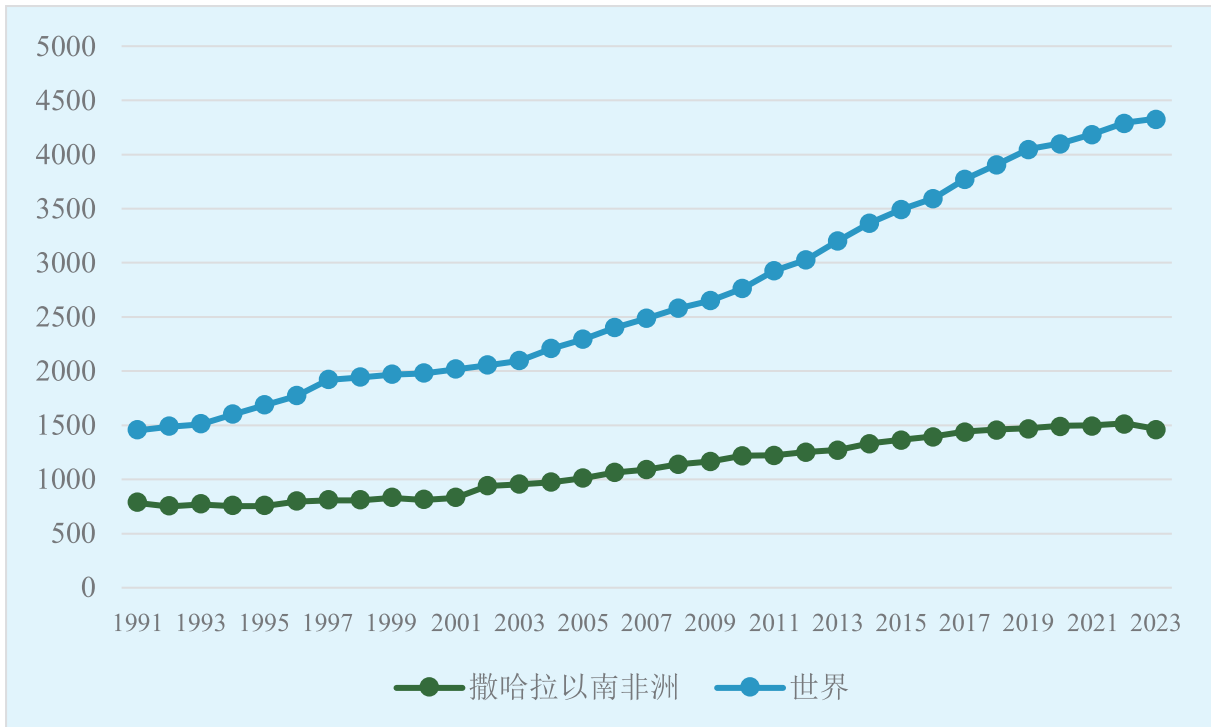


图 2

撒哈拉以南非洲农业劳动生产率 (单位: 美元 / 年 · 人)

数据来源: 世界银行

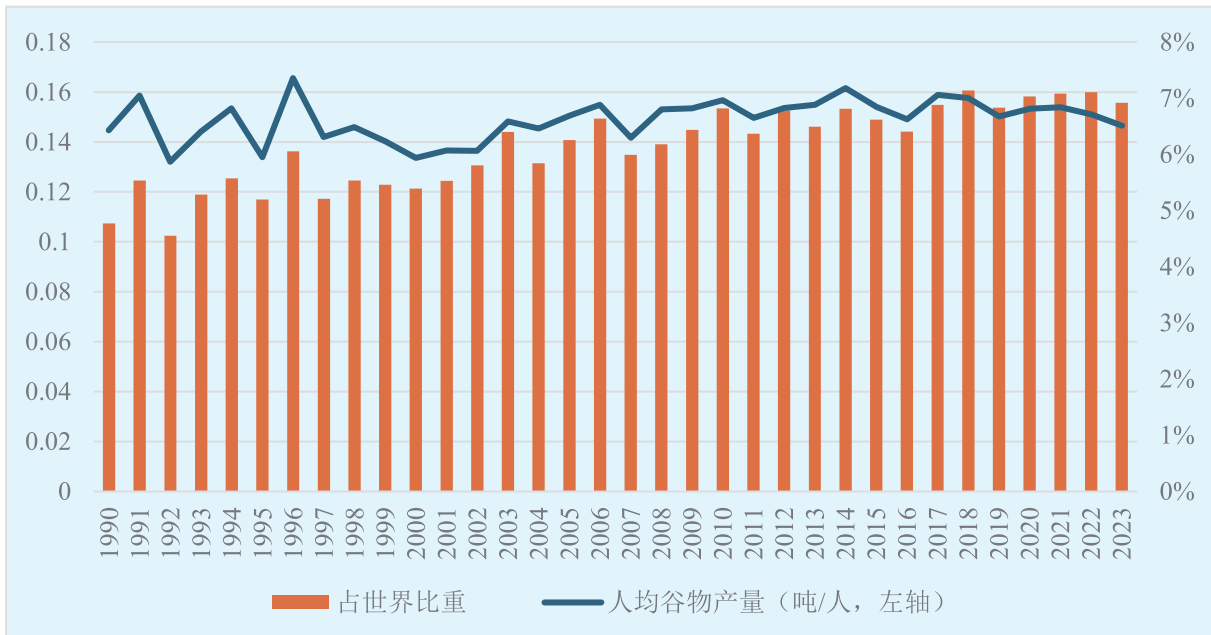


图 3

非洲人均谷物产量和谷物产量占世界比重 (单位: 吨 / 人, %)

资料来源: 联合国粮食及农业组织 (FAO)

## 2.

# 非洲农业发展面临的主要问题

## 2.1 农业资本投入存在缺口

虽然农业在非洲是主要就业渠道和重要经济部门，但公共财政支出和市场化投资严重不足。

(1) 财政支出有限。据非盟第四次非洲农业综合发展计划 (Africa Agriculture Comprehensive Development Programme, CAADP) 评估报告，撒哈拉以南非洲国家农业支出占政府总预算的比例不到 5%，远低于《马普托宣言》和《马拉博宣言》承诺的 10% 以上目标。农业基础设施、科研推广等领域公共支持不足，限制了生产条件改善和农户风险抵御能力提升。

(2) 商业信贷支持不够。商业银行普遍将非洲农业视为高风险领域，贷款利率高达 20—40%。农户和中小企业面临的长期信贷约束严重制约其现代投入品使用、技术改进和规模化经营。

(3) 国际发展合作多以粮食援助形式支持粮食安全，用于农业生产的资金较少。2022 年，粮食援助占粮食安全领域援助总

额的 55%，而官方发展援助对农业发展，包括投入品、土地、水资源等领域的支持水平回落至 2012 年水平 (UN Global Crisis Response Group, 2024)。

## 2.2 基础设施覆盖率和现代化水平有待提升

非洲农业基础设施不足，导致生产效率偏低、产后损失高。

(1) 交通网络薄弱。非洲农村道路密度仅为欧盟的 50%，43% 的农业人口生活在未硬化道路区域 (Mikou et al., 2019)，仅约 1/3 农村人口生活在距公路 2 公里范围内。非洲主要国家铁路密度仅为 3 公里 / 千平方公里。区域公路与铁路互联互通薄弱，跨国运输需频繁检查和换装。

(2) 物流体系发展滞后。由于仓储和冷链物流基础设施不足导致产后损失严重，撒哈拉以南非洲粮食产后损失超 30%，每年损失约 40 亿美元，果蔬等易腐农产品损失率更高。

(3) 现有设施缺乏维护。既有公路、铁

路、港口、灌溉和电力等基础设施普遍需要维护，有些处于不可用状态，这进一步削弱了农业生产和农产品流通的成效。

## 2.3 适用性技术研发和农业推广面临瓶颈

适用于非洲特定环境和小农特点的农业技术研发投入不足。

(1) 适宜本地的技术供给不足。现存农业专利适配低收入国家需求的比例低。本地研发和能力积累不足，难以开发适合当地土壤和气候条件的农业技术。

(2) 农技推广体系覆盖率低。部分地区平均每位推广员需服务数千名农户，难以及时提供技术指导和培训。农民普遍缺乏对良种、农资及农机的认知和获取渠道。

(3) 农产品标准体系不完善。非洲大多数国家尚未建立完备的产品标准体系、质量认证机构和实验室，出口产品面临较高的检测成本和延迟风险。

## 2.4 农业生产组织方式和价值链整合有待改进

分散的小农户是非洲农业生产主体，组织化程度不足成为制约其现代化和商业化转型的瓶颈。

(1) 土地碎片化。非洲土地产权分散、确权率低，大部分土地由村落或农户非正式使

用，制约了农业规模化经营，导致生产成本高、产品标准化程度低。

(2) 农业产业链松散。由于合作社等集体组织不足，小农户与加工商、出口商普遍缺乏稳定的合作关系，市场议价能力偏低。小农户也无法承担仓储、冷链物流设施建设成本，导致非洲农业产后损失高，价值链上的增值收益大量流失。

## 2.5 农产品市场联通性不足

非洲在全球市场处于“边缘化”地位，内部市场整合不足。

(1) 农产品市场在全球处于弱势地位。全球约 16% 的人口生活在非洲，但 2019-2022 年非洲农产品进口仅占全球 4%，出口占比仅为 6.5%。虽然非洲是可可、咖啡等大宗商品的最主要产地，但长期处于价值链低端，在国际经贸格局中处于边缘位置。

(2) 内部农产品市场整合不足。2022 年非洲农产品区域内出口份额不足 15%；跨境运输中仍存在繁琐的检查站、重复关卡和非关税壁垒。

(3) 对外部依赖性强，发展韧性不足。例如，俄乌冲突爆发以来，全球粮食、能源和化肥价格持续波动，对严重依赖粮食进口的非洲国家造成巨大压力。随着对食品安全、碳足迹、可追溯性等贸易标准日趋严格，非洲农产品在准入门槛、认证检测等方面遇到困难，出口面临挑战。

### 2.6 农业系统应对气候风险韧性有待增强

非洲农业生产普遍依赖降水，极易受到干旱、暴雨等极端气候事件影响，产量波动显著（FAO et al., 2023）。非洲农业灌溉率不足 7%，撒哈拉以南非洲仅有 4% 左右<sup>①</sup>，远低于全球平均水平。2022 年，气候相关灾害在非洲造成 85 亿美元的损失，超过 1.1

亿人受到影响，农业国受到的影响最为显著（UNCTAD, 2025）。2020—2022 年，东非之角遭遇 40 年来最严重干旱，导致粮食减产和牲畜大量死亡，逾 2000 万人受灾（OCHA, 2023）。2024 年，非洲多国家遭遇极端强降雨，逾千万人受灾（OCHA, 2025）。随着气候变化持续加剧，非洲农业生产的不稳定性和系统性风险进一步上升。

---

<sup>①</sup> 来自世界银行数据库，主要来源为 2018 年或更早。区域最高值为毛里求斯约 20.2%，最低为博茨瓦纳仅 0.01%。多数撒哈拉以南非洲国家的灌溉率不到 1%。

# 3.

## 非洲农业发展的历史进程

当前非洲农业发展所面临的诸多挑战，部分根源在于其复杂的历史发展进程。在各国探索农业发展的艰辛过程中，外部环境波动与内部结构因素制约始终深刻影响着其政策选择与发展轨迹。

### 3.1 殖民时代: 19 世纪末至 20 世纪初

本阶段，非洲农业发展呈现以下三个特征：

(1) 种植结构转向出口导向的单一作物，粮食种植面积持续萎缩。家庭农场被强制从传统作物种植转向棉花、橡胶、花生和烟草等经济作物种植，以为宗主国提供廉价原材料。粮食作物被排挤到最贫瘠的土地上种植，种植面积持续萎缩、产量大幅下降。

(2) 大型种植园与小农生产并存。大型种植园通过土地兼并等方式在非洲获得大面积土地，种植单一经济作物，而失地的土著居民以及生活在自然环境相对恶劣区域的农户则在贫瘠的“保留地”从事小农生产，自给而不能自足。

(3) 技术发展长期滞后。家庭农场种植结构被强制转变极大破坏了原有的生产结构和组织形式，农业知识传承被破坏。尽管大型种植园的农业技术和设备不断完善、现代农业投入品持续增加，但广大小农仍然采用传统生产方式，长期依赖劳动密集型技术和传统耕种方法，资本密集型和节约劳动力的技术迟迟没有得到引进使用。

### 3.2 独立初期: 20 世纪 50—60 年代

独立之初，非洲国家以政府为主导，探索农业发展之路。主要有以下举措：

(1) 广泛推行土地改革。殖民导致非洲土地所有权极为复杂，独立之初，各国根据实际情况采取多种方式为小农户分配土地，有效调动农民生产积极性。

(2) 积极推行农村合作化。独立后非洲国家顺应传统村社中生产资料公有、劳动成果共享的传统，大力推行农业合作化。同时，政府为农户免费或低价提供生产要素、开展农田水利建设，推动农业迅速发展。

(3) 兴办国营农场。大部分国家将种植园改制建立国营农场。由于继承了种植园完善的生产设施和肥沃的土地，国营农场被视为“现代农业的象征”。

(4) 农业加工业初步发展。这一阶段大多数非洲国家采取进口替代工业化发展战略，建立大型农业加工企业，成为早期的现代工业部门。

“国家主导”的发展模式促进了非洲农业发展，但农业市场体系和生产激励机制存在的问题导致短期增长未能转化为制度性增长机制。20世纪70年代国际石油危机和外部市场初级产品价格波动也深刻影响了非洲农业发展。到20世纪80年代初期，非洲农业再度陷入困境，生产力不断下降。

### 3.3 经济自由化阶段：20世纪80年代至20世纪末

20世纪80年代非洲国家外债总额激增，有关国际机构以推行“结构调整方案”（Structural Adjustment Programs, SAPs）作为前提条件为非洲国家提供贷款援助。“结构调整方案”在农业领域的主要改革包括：全面放开农产品市场，取消价格管制和国家采

购垄断；取消化肥补贴、农药补贴和信贷配额等；鼓励经济作物生产以增加外汇储备；减少对公共部门农业科研和推广体系的财政支持。“结构调整方案”对非洲农业造成的影响包括：

(1) 粮食供给急剧下降。原本承担维持粮食安全的国营农场大量被私有化，私人农场更偏好种植利润更高的出口经济作物，直接冲击粮食供给基础。

(2) 广大小农陷入困境。取消对化肥和农药补贴后，农民种粮成本大幅上升，利润空间被压缩。

(3) 单一种植结构进一步固化。“结构调整方案”为了增加外汇收入要求非洲国家扩大单一经济作物的生产和出口。

(4) 公共农业科研、推广体系遭到削弱。农业公共支出从80年代的15%下降至90年代初的6%。

除少数国家外，“结构调整方案”并没有帮助非洲国家从停滞和衰退中恢复，反而导致农村贫困和粮食不安全。“结构调整方案”并未达到预期效果，经历调整后的非洲国家仍然处于困境<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 1990年召开的第26届非洲统一组织首脑会议发表的《关于非洲政治、社会、经济形势和世界发生根本变化的宣言》（The 1990 Declaration on the Political and Socio-Economic Situation in Africa and the Fundamental Changes Taking Place in the World）中提到，非洲国家“大都曾同国际金融和货币机构共同实行经济结构调整，并为此付出了重大的政治和社会代价。但我们认识到，这些短期措施不足以在牢固的基础上完全恢复我们的经济，也不能为今后的发展奠定坚实的基础”。1994年世界银行发布《非洲的调整：改革、效果和未来方向》（Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead）报告，承认“结构调整方案”不足以促进非洲经济复苏（Adjustment programs are necessary but not enough to raise economic growth）。

### 3.4 探索自主发展道路：21 世纪初至今

21 世纪初，非洲国家开始在区域层面寻求自主发展，以战略规划和区域一体化推动农业发展。这一阶段主要特征包括：

(1) 自主制定发展战略引领农业发展。2003 年非洲联盟与“非洲新伙伴发展计划”(NEPAD) 共同发起“非洲农业综合发展计划”(CAADP)，标志着非洲国家由被动接受发展方案到主动开展规划的重大转折。

(2) 加快区域一体化与市场融合。非洲大陆自由贸易区 (AfCFTA) 覆盖 54 个非洲

国家和 12 亿人口，是全球最大的自由贸易区之一。AfCFTA 的正式启动，有助于打破国家间的关税和非关税壁垒，创造一个庞大的统一市场，促进非洲内部的农产品贸易，增强粮食安全的韧性。

(3) 有效开展农业技术创新和推广。非洲国家通过联合实验室、技术示范中心、公私合作等多种模式推动农业技术创新，在本土化育种、土壤改良、农业数字化等领域取得进步。例如，中国通过农业技术示范中心构建了“研究—示范—培训”一体化平台，并积极探索开展商业化运营，有力推动非洲农业技术发展。

# 4.

## 典型国家案例

虽然整体上非洲农业发展面临诸多挑战，但在农业发展进程中，一些国家结合自身资源禀赋与制度创新，推动政府、企业与社会等多主体有效协作，在农业技术创新、产业链延伸和农业数字化等领域取得重要进展，逐步探索出各具特色的发展路径。

### 4.1 肯尼亚

农业是肯尼亚的支柱产业和第一大创汇行业。2024 年肯尼亚农业增加值占 GDP 16.3%，吸纳了超过 40% 的劳动力（图 4）。肯尼亚农业主要是小农主导，贡献了大约 70—80% 的总产出。2024 年农产品出口额达到 43 亿美元，同比增长 15%<sup>①</sup>。肯尼亚以雨养农业为主，区域间农业生产条件差异明显。肯尼亚既是世界最大的红茶出口国，也是主要的生产国之一。2024 年，肯尼亚茶叶总收入约为 16.7 亿美元，其中 84% 来自出口。

**长期稳定的农业发展规划及有效实施。**肯尼亚茶叶产业发展长期受益于政府的有效扶持。1963 年肯尼亚独立后就将茶叶经济提升为国家经济发展的重要战略，并根据不同发展阶段、面临的主要问题等先后通过开展农业资源调查、改组茶叶发展局、支持蒙巴萨红茶拍卖中心发展、制定并逐步修订《茶叶产业法》等举措促进产业发展。特别是通过一系列扶持小规模茶农政策实现了产业发展和减贫的综合成效。早期为了鼓励小农户发展，肯尼亚采取了限制外资茶园种植规模，同时利用优惠政策引导和鼓励小规模种植户扩大茶园面积、加强与跨国公司联合经营以提高茶农经营管理水平等。1988 年肯尼亚小规模茶农产量超过了跨国种植园的产量。2024 年小规模农户产量占肯尼亚茶叶总产量的 52%。

**提高小农组织化程度延长产业链。**肯尼亚通过设立并支持肯尼亚茶叶发展局 (KTDA) 来实现对成千上万小规模茶农的有效组织，克

<sup>①</sup> <https://www.fas.usda.gov/data/kenya-agricultural-trade-kenya-opportunities-us-exporters-changing-landscape>

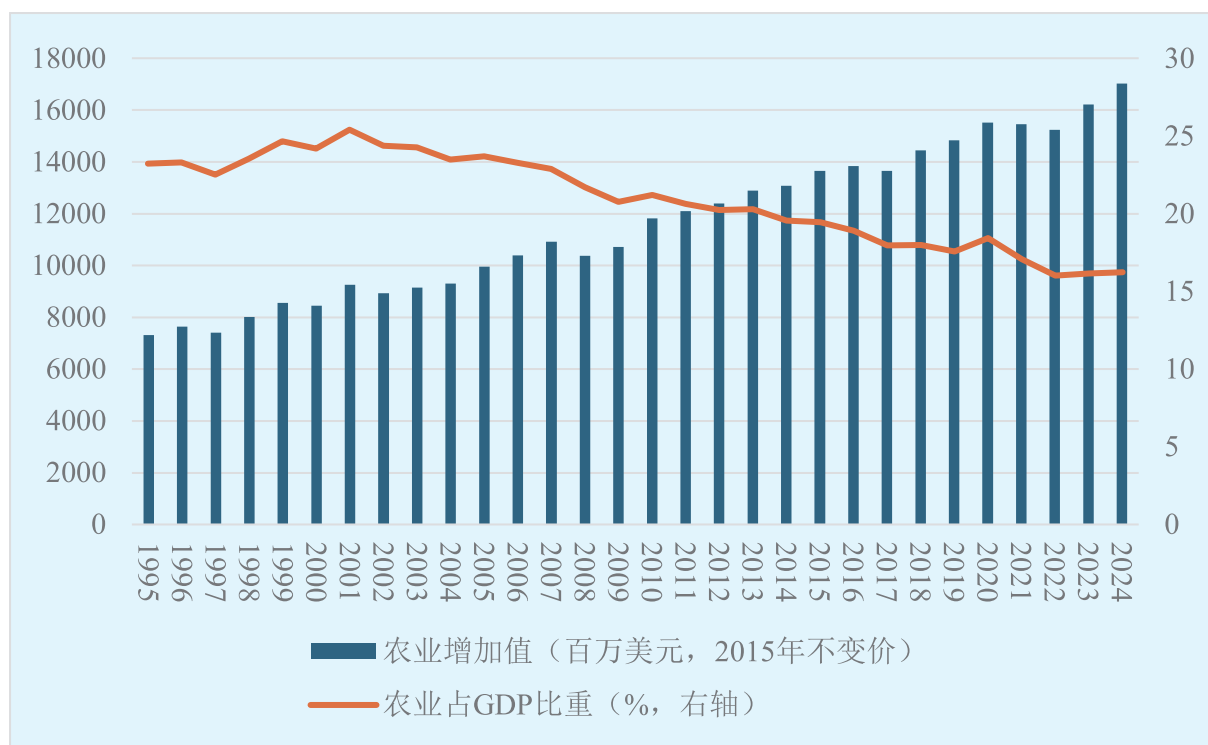


图 4

#### 肯尼亚农业增加值及其占 GDP 比重

数据来源: FAO

服分散农户面临的技术瓶颈，极大提升了茶农议价能力和产业附加值。1964 年，肯尼亚政府将特别作物发展局改为独立的 KTDA。为适应产业发展需要和茶农核心诉求，KTDA 先后经历了私有制改制、治理结构改革等，成为肯尼亚组织小规模茶农开展生产加工的核心机构。具体职能方面，KTDA 采用类似合作社的组织形式和企业机制，为小农提供从种植到销售的一条龙服务，包括开展肯尼亚红茶品牌营销、向茶农提供优惠贷款和技术支持、建立高效的收购体系向小农收购鲜叶、提供便捷的茶叶加工服务并最终通过蒙巴萨

茶叶拍卖中心进行统一销售。在茶叶售出后，KTDA 会扣除生产成本、运输费和管理费等，然后将大部分销售收入直接支付给茶农。此外，KTDA 还管理“茶农退休福利计划”的基金，为茶农提供养老保障。KTDA 不仅有效提升小农收入水平，通过延长产业链创造了大量就业，同时还有效促进了农村社区的发展。

**数字技术赋能农业发展。**近年来，肯尼亚以数字技术撬动普惠金融，有效改善金融服务覆盖率，促进农业发展。2006—2021 年，肯尼亚金融普惠度<sup>①</sup>由 58.7% 上升至

① 肯尼亚中央银行等发布的金融可及性报告中，以正规金融可及性（formal financial access），即过去 12 个月内至少在一家金融机构拥有账户的个人，评价金融普惠度。

95.3%，主要得益于金融科技和创新，特别是数字货币和移动银行的发展。以 M-Pesa 为代表的金融科技企业克服了传统金融机构设立门槛高、运营成本大的缺点，通过与小商贩、邮局、加油站等散落在乡村各处代理商合作，实现了极高的渗透率。通过数据建立信用评级体系，预测还款能力，科技金融企业能够为缺少抵押的小农户和农业小微企业提供贷款，缓解信贷约束。此外，科技金融企业通过应用程序和短信服务，为广大分散的小农提供市场价格、天气状况等实时更新，帮助其作出生产决策，提高生产利润。据估计，M-Pesa 通过增加储蓄、提升金融韧性、提升非农就业等途径帮助 19.4 万肯尼亚农户摆脱贫困，而且女性户主家庭受益更多 (Suri et al., 2016)。

虽然肯尼亚在茶叶、花卉等出口导向型农业领域取得重要成就，但其超过 98% 的农业依赖自然降雨，气候变化带来的干旱、洪涝直接威胁其农业生产基础。此外，肯尼亚玉米、小麦等低价值主粮在与高附加值商品争夺土地时落于下风，化肥等严重依赖进口推高生产成本，其粮食安全仍然面临挑战。

## 4.2 埃塞俄比亚

埃塞俄比亚是非洲唯一未被西方全面殖民的国家，自 19 世纪末起即积极探索现代化之路。农业历来是埃塞俄比亚国民经济支柱，2024 年农业占 GDP 比重为 30.5%，吸纳约 70% 劳动力，并贡献 90% 以上出口收入 (图

5)。埃塞俄比亚作为“非洲水塔”拥有丰富的水资源，但灌溉率偏低，以高原雨养农业为主。咖啡和大麦产量位居非洲第一，高粱、玉米、小麦等粮食作物也长期名列前茅，同时是非洲牲畜存栏规模最大的国家之一。埃塞俄比亚土地全部归国家所有，小农户拥有长期使用权和继承权。小农户耕种面积占全国耕地面积的 95%，户均耕地不足 1 公顷。政府长期将农业列为优先发展领域，通过规划引导和政策支持，逐步推动农业由传统小农向市场化、出口导向型转型。此外埃塞俄比亚通过农业园区建设提升农产品附加值和产业竞争力，为工业化发展奠定基础。

**通过顶层设计强化农业战略地位。**埃塞俄比亚政府制定了《十年发展规划 (2021-2030)》，将农业作为经济结构转型核心，明确提出提高粮食产量、促进小农商业化和发展农业价值链。此外，政府还制定了农田灌溉、农资供应、科技创新等专项规划。除农业部外，2010 年埃塞俄比亚政府设立农业转型署 (Agriculture Transformation Agency, ATA) 以加强部门协调和提高政策落实效率。2022 年，ATA 改组为农业转型研究所 (Agriculture Transformation Institute, ATI) 开展农业相关研究、创新型政策试点和规模化推广。这一高层级的农业转型机构在推动农业部门和其他部门协作方面发挥了重要作用。

**重视农业加工业发展推动工业化。**20 世纪 90 年代起埃塞俄比亚就确立了由农业加工

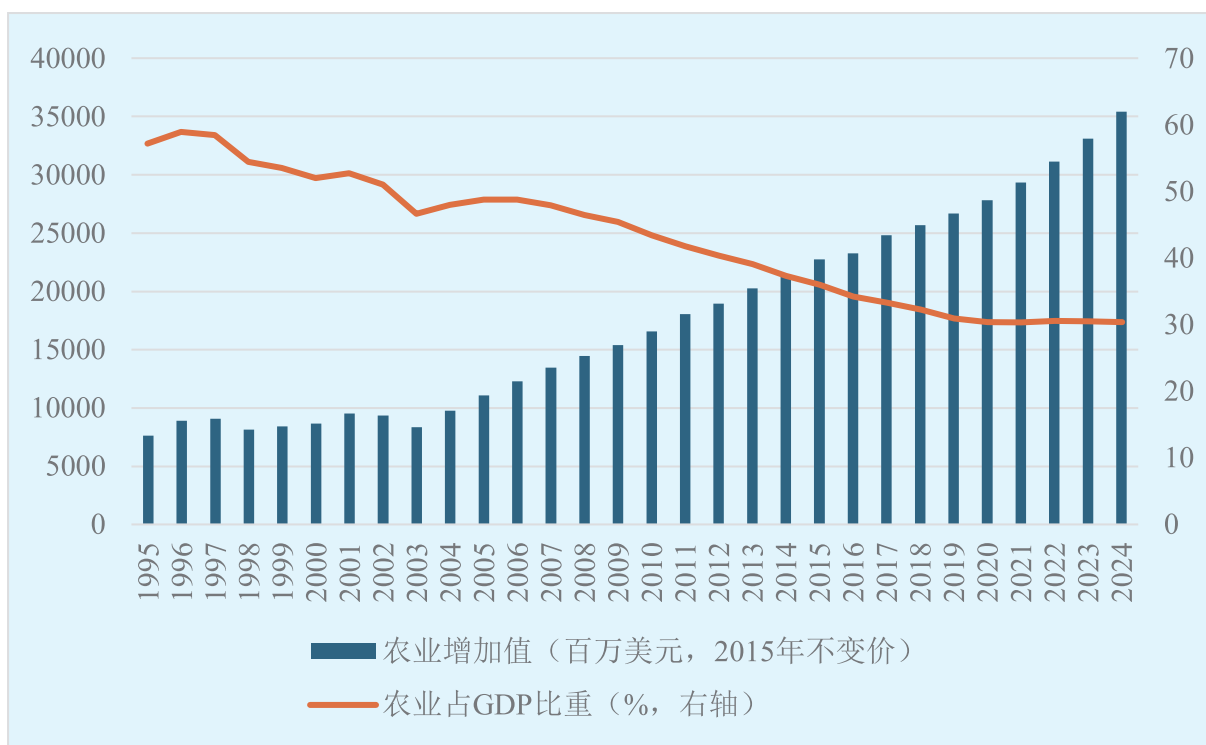


图 5

埃塞俄比亚农业增加值及其占 GDP 比重

数据来源: FAO

等轻工制造业为主导的工业化路径，强调农产品作为工业化原材料，农业作为资金和市场来源，农业和工业化相互支撑。为推动农业加工业发展，埃塞俄比亚积极建设农工业综合产业园，持续强化农业—制造—出口联动，推动农产品在本国转化增值。2016年以来，政府已投入 10 亿美元规划建设 17 条农业产业走廊和多个综合农业加工园区。目前在提雷格 (Tigray)、阿姆哈拉 (Amhara)、南方各族州 (SNNP) 和奥罗米亚州 (Oromia) 已建成四个园区，依托当地原料基础和交通优势，引导农产品加工企业集聚，带动区域农产品生产和规模化加工。园区企业享受税收减免、设备进口免税、出口退税等政策优

惠。此外，埃塞俄比亚政府为农业加工领域外资企业提供信贷优惠和税收减免，努力保障产业融资，还通过建立研究机构，如皮革产业发展研究所等提供技术支持。

**高度重视粮食安全。**2019 年起，埃塞俄比亚为保障粮食安全，将小麦确立为国家粮食安全战略重点，并实施系统性改革。全国小麦总产量从 2015 年的 465 万吨提高至 2023 年的 580 万吨，单位面积产量由 2794.1 千克 / 公顷增长至 3118.3 千克 / 公顷，实现部分地区自给，甚至向邻国小规模出口。埃塞俄比亚小麦增产的关键在于强化技术推广体系和加大灌溉农业投资力度，主要做法包括以下三个方面。一是提高农业机械化水平。在粮

食主产区建立农业机械服务中心，为农户提供农机租赁服务，覆盖播种、收割、脱粒等环节。充分考虑本国以小农户为主、耕地细碎的特点，引入中小型农机具。二是扩大灌溉农业面积。由政府 and 农户主导建设的小型泵站、沟渠系统等设施有效推动小麦增产。2024 年，埃塞俄比亚现代灌溉系统覆盖面积超过 180 万公顷<sup>①</sup>。三是选用并积极推广适合本地气候的高产品种。埃塞俄比亚与非洲开发银行合作，在传统雨养农业区域和可灌溉耕地上推广耐热高产小麦品种，有效提升小麦产量。

尽管埃塞俄比亚改革初显成效，农业产值持续增长，出口稳定增长，但农业生产仍然较为脆弱。2024 年，受洪灾、冲突等影响，全国约 1580 万人需要粮食援助。咖啡等主力出口产品受国际价格波动影响，产业抗风险

能力仍待增强。仅有 20% 的农产品向市场销售，商业化水平有限。农业基础设施发展制约了农业生产和加工进一步发展，小农组织化程度仍需增强，此外，财政资源紧张、政策执行力偏低、土地权属复杂等问题制约了农业长效发展。

此外，非洲其他国家在农业发展方面也取得了积极成效。例如，埃及通过强化灌溉体系和实施大规模土地开垦项目显著提高粮食产量，努力实现主要粮食作物的自给（Fanack Water Editorial Team, 2025）。南非依托高度机械化的商业农场体系成为非洲农业生产效率和出口能力最强的国家之一（WEDC, 2020）。南非还积极推广都市农业，提升城市粮食安全并创造就业机会（South African Government, 2025）。

---

<sup>①</sup> Ethiopia's Irrigation Coverage Reaches Over 1.8 Million Hectares, 埃塞俄比亚新闻社, 2024 年 4 月, [https://www.ena.et/web/eng/w/eng\\_4375951#:~:text=Addis%20Ababa%20April%2030%2F2024%20%28ENA%29%20The%20Minister%20of,irrigation%20infrastructure%20coverage%20has%20surpassed%201.8%20million%20hectares.](https://www.ena.et/web/eng/w/eng_4375951#:~:text=Addis%20Ababa%20April%2030%2F2024%20%28ENA%29%20The%20Minister%20of,irrigation%20infrastructure%20coverage%20has%20surpassed%201.8%20million%20hectares.)

# 5.

## 政策建议

非洲农业拥有良好的发展基础，各国在独立后进行了漫长而艰辛的探索。然而，受历史遗留问题、外部发展环境及内部结构性因素等多重制约，其发展仍面临严峻挑战。在此背景下，部分非洲国家积极结合自身资源禀赋，依托比较优势，通过构建政府、企业与社会多元主体的有效协作机制，逐步探索出符合本国国情的特色农业发展路径。展望未来，推动非洲农业转型与发展，亟需凝聚国际与国内各方力量，在战略规划落实、生产组织优化、基础设施升级、产业链价值提升以及市场深度融入等关键领域持续发力。

### 5.1 加强数据收集和政策试点，掌握农业发展基本情况

开展农业调查对制定农业发展战略和政策具有基础性作用。建议：一是构建一个动态、多维、精准的国家农业数据库，为政策制定、资源分配和效果评估提供科学依据。二是推动数据收集的现代化和多元化。对本国土地、水等自然资源禀赋开展全面调查统计；拓展农业调查的范围，覆盖更多农户，将其生产

经营状况、生计水平、土地权属等纳入调查。充分利用遥感卫星、无人机等先进技术提高数据准确率。三是通过试点评估政策有效性。在开展大规模政策推广前，在具有代表性和不同资源禀赋的地区开展政策试点，并以此为依据调整政策，降低试错成本。

### 5.2 提升规划可行性和财政保证能力，确保发展规划落地

非洲国家需要对本国农业发展情况、自然资源禀赋、面临的关键挑战等进行充分评估，在此基础上制定符合国情的农业发展规划并确保其得以有效实施。建议：一是构建分阶段、多层次的规划和指标体系。建立年度、中期和长期农业发展规划体系，在此基础上通过制定分部门和分区域规划提升政策可行性。构建可度量的政策绩效评价指标体系。二是优化国家财政预算分配，将农业发展关键领域置于优先位置。积极落实“至少将10%的国家预算用于农业”的目标，并将资金向粮食安全、灌溉设施、生产资料补贴等重点领域倾斜，提高资金使用效率和精准度。三是合

理配置发展援助资金，确保国际援助与本国发展战略和年度预算周期对接。

### 5.3 推动各类合作组织发展，提高小农户组织化程度

将分散的小农户组织起来是提升生产效率的重要方式，也是重构生产关系、实现包容性发展的重要制度安排。建议：一是支持农业合作社等社会组织建设。对农业合作社提供财政支持、税收优惠和金融扶持等，对偏远地区、粮食和关键商品、农业技术和服务等合作社给予倾斜优惠政策。二是创建小农户和市场稳定的联结。提高农户组织化程度，通过合作社、生产者协会等带领小农户融入市场。通过推广“订单农业”模式，提升产品质量，降低小农户参与市场的交易成本和风险。

### 5.4 创新融资模式，积极推动国内和跨境基础设施建设

完善基础设施建设是释放非洲农业潜力、突破增长瓶颈的先决条件，对于增强农户与市场联结、延长产业链至关重要。建议：一是鼓励资金向基础设施等生产性领域倾斜。通过税收改革、优化财政管理等方式撬动本国资源推动基础设施建设。二是利用融资模式创新撬动私人部门资金。通过充分利用政府和私人资本合作（PPP）模式降低政府赤字、减轻筹资压力、实现资金来源多样化，达成企业和政府双赢目标。三是将跨境

基础设施建设纳入规划，特别是推动内陆国家和港口的联系，提升区域内农产品流通效率，支持非洲大陆自由贸易区内农业物流网络建设。

### 5.5 积极促进农产品加工业发展，推动产业链增值

农产品加工业在推动价值链跃升、促进农业向现代产业转型方面具有重要意义，也可为工业化和农村就业提供支撑。建议：一是改善农村工业发展基础。在主要农业产区或物流节点，科学规划并建设农产品加工示范园区与产业集群。优先保障园区及周边区域的稳定电力供应、清洁水源、数字化通信网络等。二是优化农产品加工企业营商环境。实施更具针对性的扶持政策，优化审批监管流程，切实为农业企业特别是本土小微企业减负。鼓励农产品加工企业发展本地化、特色化的精深加工，提升对初级农产品的转化能力和附加值获取能力。

### 5.6 充分发挥比较优势，积极融入全球和区域市场

积极融入全球与区域市场，是非洲农业实现可持续发展的重要突破口。建议：一是要充分发挥本国比较优势，推动并积极融入非洲大陆自由贸易区建设。非洲各国可立足自身资源禀赋，将差异化优势转化为区域内贸易竞争力。全面对接并落实《非洲大陆自由贸易区》框架，实质性削减关税与非关税

壁垒，加快推动规则、标准与认证体系的互认互通。优先投资建设跨境基础设施网络，特别是贯通生产区与港口的冷链物流体系，提升物流效率。二是以国际合作为支撑，破解市场准入瓶颈。国际社会需切实履行《贸易便利化协定》承诺，并提高“促贸援助”的规模与针对性，将为农业企业与合作社提

供应对国际标准的专项培训、系统性支持本地认证与质检机构的能力建设等作为重点。三是提升农产品的市场竞争力。系统提升品牌建设营销推广能力，通过博览会、电商平台等多渠道积极培育和引导消费习惯，树立优质、可信的非洲农产品形象，提升市场竞争力。

## 参考文献

- 联合国贸易和发展会议, 2016. 农业初级商品价值链: 市场集中化对农民和生产国的影响——以可可为例: TD/B/63/2 [R/OL]. 日内瓦: 联合国贸易和发展会议 [2025-11-27]. [https://unctad.org/system/files/official-document/tdb63d2\\_ch.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdb63d2_ch.pdf).
- Agnew, J., Nakelse, T., 2024. 2024 Global Agricultural Productivity Report: Powering Productivity: Scaling High Impact Bundles of Proven & Emerging Tools[R/OL]. Virginia Tech College of Agriculture and Life Sciences[2025-06-05]. <https://vtechworks.lib.vt.edu/server/api/core/bitstreams/6e2aa9d9-a07c-441f-9e07-23d889cd888a/content>.
- Fanack Water Editorial Team, 2025. Egypt's Mega-Irrigation Overhaul: Modernizing Agriculture for Water Security-Fanack Water[EB/OL]. (2025-08-11)[2025-12-03]. <https://water.fanack.com/egypt-irrigation-modernization/>.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, 2023. The State of Food Security and Nutrition in the World [R] . Rome.
- MIKOU M, ROZENBERG J, KOKS E, et al., 2019. Assessing Rural Accessibility and Rural Roads Investment Needs Using Open Source Data: 8746[R]. World Bank.
- OCHA, 2023. Horn of Africa drought regional humanitarian overview & call to action[EB/OL]. (2023-05-26)[2025-12-29]. <https://www.unocha.org/publications/report/ethiopia/horn-africa-drought-regional-humanitarian-overview-call-action-revised-26-may-2023>.
- OCHA, 2025. West and central africa: flooding situation 2024 overview[EB/OL]. (2025-02-10)[2025-12-29]. <https://www.unocha.org/publications/report/chad/west-and-central-africa-flooding-situation-2024-overview-10-february-2025>.
- South African Government, 2025. Deputy Minister Nonceba Mhlauli: Urban Agriculture Summit[EB/OL]. (2025-10-23)[2025-12-03]. <https://www.gov.za/news/speeches/deputy-minister-nonceba-mhlauli-urban-agriculture-summit-23-oct-2025>.
- SURI T, JACK W, 2016. The long-run poverty and gender impacts of mobile money[J/OL]. Science, 354(6317): 1288—1292. DOI:10.1126/science.aah5309.
- UN Global Crisis Response Group, 2024. Aid under pressure: 3 accelerating shifts in official

- development assistance[R]. United Nations. UNCTAD, 2025. Unlocking Africa' s trade potential: boosting regional markets and reducing risks [M]. Geneva : United Nations.
- WEDC, 2020. South Africa' s agriculture sector[EB/OL]. (2020-04-01)[2025-12-03]. <https://wedc.org/market-intelligence/posts/south-africas-agriculture-sector/>.
- World Bank, 2013. Unlocking Africa' s Agricultural Potential[R/OL]. [2025-11-25]. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/795321468191670202/pdf/769900WP0SDS0A00Box374393B-00PUBLIC0.pdf>.



## 全球南方研究中心简介

全球南方研究中心是 2024 年 6 月习近平主席在和平共处五项原则发表 70 周年纪念大会上宣布设立的，于 2025 年 3 月正式挂牌成立。中心是由南方国家、北方国家和国际组织专家学者共同参与的国际性研究平台。中心职责是汇聚全球特别是全球南方国家及相关国际和区域组织研究资源，围绕全球南方发展和合作中的关键、重大问题开展研究咨询和对话交流等活动。中心设理事会，国务院发展研究中心主任陆昊任理事长。理事会下设秘书处，秘书处设在中国国际发展知识中心。

## 全球南方研究中心理事会

### 理事长

**陆 昊** 国务院发展研究中心主任、全球南方研究中心理事会理事长

### 副理事长

**张 琦** 国务院发展研究中心副主任、全球南方研究中心理事会副理事长

### 理事会成员

**达木里** 印度尼西亚战略与国际问题研究中心执行主任

**马凯硕** 新加坡原驻联合国大使

**萨尔森巴耶娃** 哈萨克斯坦国民经济部经济研究所理事会主席

<b>戈哈里</b>	埃及总理助理、埃及内阁信息与决策咨询中心主席
<b>奥克贝</b>	埃塞俄比亚原高级部长、总理特别顾问、伦敦大学亚非学院教授
<b>西迪罗普洛斯</b>	南非国际事务研究所所长
<b>瑟 芙</b>	巴西应用经济研究所所长
<b>沃依托洛夫斯基</b>	俄罗斯科学院世界经济与国际关系研究所所长
<b>诺 兰</b>	剑桥大学发展研究中心创始主任
<b>欧 雅</b>	伦敦大学亚非学院发展研究系主任
<b>罗德里克</b>	哈佛大学肯尼迪政府学院教授
<b>巴 苏</b>	世界银行前高级副行长兼首席经济学家、康奈尔大学教授
<b>加拉格尔</b>	波士顿大学全球发展政策中心主任
<b>科雷亚</b>	南方中心执行主任
<b>莫雷诺</b>	联合国贸发会议副秘书长
<b>周强武</b>	新开发银行副行长兼首席行政官
<b>渡边哲也</b>	东盟与东亚经济研究所所长
<b>恩达拉</b>	拉美经济体系常任秘书
<b>博纳格利亚</b>	经合组织发展中心副主任
<b>赵忠秀</b>	对外经济贸易大学校长
<b>叶海林</b>	中国非洲研究院院长
<b>柴 瑜</b>	中国社会科学院拉丁美洲研究所所长
<b>秘书长</b>	
<b>王金照</b>	中国国际发展知识中心常务副主任、全球南方研究中心理事会秘书长

**专项研究报告联系人：朱清逸 (zhu.qingyi@cikd.org)**



[www.gsrc-web.net](http://www.gsrc-web.net)