

# PLANAGRÃO

国家粮食生产促进计划



小麦



大米



大豆



玉米

罗安达，2022年7月14日

## 目录

图表.....	3
简写、首字母缩写及缩略语.....	4
1. 导言和框架.....	5
2. 目的.....	7
3. 安哥拉粮食生产和消费研究.....	8
4. 粮食生产的 SWOT 分析.....	10
5. 实现目标.....	12
6. 实施总体规划准则.....	13
6.1. 地域范围 .....	13
6.2. 支持基础设施 .....	13
6.3. 营商环境 .....	13
7. 金融资源.....	14
8. 治理与独立管控体系.....	15
附件.....	17
选定谷物种类及特征.....	17

## 图表

图表 1: 粮食价格指数 .....	5
图表 2: 2017-2021 年大米、玉米、小麦和大豆产量 .....	8
图表 3: 2017-2021 年大米、玉米、小麦和大豆进口额 (美元) .....	8
图表 4: 2017-2021 年大米、玉米、小麦和大豆进口量 (吨) .....	9
图表 5: 大米、玉米、小麦和大豆消费量预测 (吨) .....	9
图表 6: SWOT 分析.....	10
图表 7: 生产目标 .....	12
图表 8: 资金来源 .....	14

## 简写、首字母缩写及缩略语

BDA	安哥拉开发银行
BNA	安哥拉国家银行
CEEAC	中部非洲国家经济共同体
CPLP	葡语国家共同体
EUA	美国，美利坚合众国
FACRA	安哥拉风险投资基金
Ha	公顷
IDE	外商直接投资
Kz	宽扎（国家货币）
PALOP	非洲葡语国家
PDN	国家发展规划
PIB	国内生产总值 GDP
PIE	独立电力生产商
PLANAGRÃO	国家粮食生产促进计划
PRODESI	生产、出口多样化和进口替代支持计划
REA	粮食战略储备
SADC	南部非洲发展共同体
Ton	吨

## 1. 引言和框架

01. 鉴于目前的全球地缘政治局势，对国际市场上粮食和化肥的持续和正常供应造成了不利影响，专家预计，市场在短期内将出现粮食短缺和普遍的价格上涨。
02. 国际市场上粮食的短缺，获取粮食产品的难度，以及2022年粮食价格较前几年的上升（见下图中的粮食价格指数），这些背景情况对安哥拉来说既是挑战，也是一个可推动粮食生产的机遇。

图表1：粮食价格指数



来源：世界粮食理事会

03. 安哥拉领土面积及有利的土壤和气候条件，代表了农牧业发展的非凡潜力，类似于巴西在20世纪60年代的情况，当时巴西为Cerrado地区启动了一个农业发展计划。
04. 安哥拉的粮食种植年产量可达约3,026,140吨。在全部粮食作物中，玉米和水稻的产量占总产量的98.5%。
05. 在上述背景下，本《国家粮食生产促进计划》（PLANAGRÃO）制定而生。其基本目标是通过提高粮食产量和生产率，以促进粮食和营养主权以及粮食安全。
06. 本计划是一项促进粮食大规模生产的计划，重点粮食作物包括：小麦、水稻、大豆和玉米，范围覆盖全国，重点区域为安哥拉东部省份，尤其

是北隆达省、南隆达省、莫希科省和宽多库邦戈省。

07. 同样，本计划旨在适应每个省独特性的框架内，促进农业在地域层面发展更加平衡，同时发展更具竞争力、创新和环保。
08. 此外，本计划还有望促进粮食价值链，以及促进畜牧业生产及其价值链。
09. 从其战略框架的角度来看，本计划与（i）2018-2022年国家发展计划（PDN）相衔接，因为它实现了生产、出口多样化和进口替代支持计划（PRODESI），实施了农业生产促进计划。
10. 本计划是政府在过去五年中进行的一系列体制改革的一部分，其范围包括促进国内农业生产，改善商业环境和竞争，以及提高竞争力和生产力。
11. 改革使经济活动得以恢复增长，预计2022年第一季度国内生产总值（PIB）增长约2.6%，保持2021年开始的增长势头（0.7%），由于非石油领域产业的强劲表现能够抵消石油领域产业发展的系统性下跌。
12. 本计划应促进农村地区农业知识的传授和创新，即：（i）促进农业的商业开发，提升土壤和气候条件优越地区在粮食生产方面的竞争力，推进创新性和可持续农业技术的应用；（ii）优化食品链结构，加快动植物产品的加工和销售；（iii）保护、恢复和改善农业生态系统；（iv）提升自然资源的利用率，推动农业向低碳经济转型，更好地应对气候变化；（v）实现农村地区社会进步、脱贫致富和经济发展。
13. 本计划（PLANAGRÃO）的实施，实质上是行政部门和私营部门与国家联合协商，在该计划实施过程中为私营部门的发展创造条件，包括可行路线、土地可用性和合法化、激励措施和信贷，以促进私营部门的发展。

## 2. 目的

14. 本计划（PLANAGRÃO）的目的是在短期至中期（2022 年至 2027 年）内生产和供应以下类型的谷物：小麦、大米、大豆和玉米，以减少对这些作物的进口依赖，并加快本地生产，该国东部地区（北隆达省、南隆达省、莫希科省和宽多库班戈省）占更大优势。
15. 本计划（PLANAGRÃO）的总体目标是保证粮食安全、创收和提升竞争力，以期在中期内将安哥拉变成中南部非洲地区的产粮大国。
16. 从 2022 年到 2027 年，本计划（PLANAGRÃO）有 9 个具体目标，即：
  - a) 促进安哥拉全国小麦、大米、大豆和玉米的大规模生产，实现自给自足和粮食安全；
  - b) 提高土壤生产力，从而提高农业经营的效益；
  - c) 增加（国内和国外）农业企业家的数量和就业机会，一方面通过制定激励措施吸引合格的年轻人参与其中，另一方面通过吸引大型跨国企业的外商直接投资（FDI）为安哥拉带来技术和诀窍；
  - d) 推动农产品价值链向上下游延伸，将谷物转化，使其不但可供人类消费（饮料、食用油）和动物消耗（饲料），也能催生出耗材、农具、以及其它衍生产品，如清洁产品等；
  - e) 通过粮食战略储备（SFR）购买部分国内产品，甚至由国家机构进行国家采购（组织购买），以公平的价格为生产流通创造条件，促进生产者收入稳定；
  - f) 加大科研力度，完善质量标准，防治害虫，提高种子和土壤生产力。
  - g) 通过发展基础设施促进农业发展，提供有利于这些作物生长的土壤和气候条件的土地，从而促进这些地区的经济平衡发展
  - h) 在中期内，为农产品的出口创造条件，出口到非洲南部或者其他对规范和质量标准要求较高的地区。
  - i) 增强安哥拉抵御外部冲击的能力，例如近期的地缘冲突或疫情，以及气候适应能力，使该国在粮食方面更加自给自足。

### 3. 安哥拉粮食生产和消费研究

17. 在全球范围内，自 2017 年到 2021 年，粮食产量增加了 24%，特别是玉米产量增加了 25%，大米产量增加了 12%。

图表2：2017-2021 年大米、玉米、小麦和大豆产量

行/列	所选作物	2017 产量 (吨)	2018 产量 (吨)	2019 产量 (吨)	2020 产量 (吨)	2021 产量 (吨)	绝对值变化 (2017-2021)	相对值变化 (2017-2021)
谷物	大米	9 426	9 699	10 102	10 567	10 514	1 088	12%
	玉米	2 380 522	2 762 619	2 818 684	2 972 177	2 970 209	589 686	25%
	小麦	8 505	4 474	9 172	9 368	8 100	-405	-5%
豆类	大豆	36 001	35 266	37 350	37 961	37 317	1 315	4%
<b>总计</b>		<b>2 434 454</b>	<b>2 812 058</b>	<b>2 875 308</b>	<b>3 030 073</b>	<b>3 026 140</b>	<b>591 686</b>	<b>24%</b>

数据来源：农业和渔业部

18. 在消费方面，安哥拉对这些产品的进口依赖程度很高，2021 年进口额为 7.91 亿美元，比 2017 年增长 60%。其中小麦占比最高，占总量的 39%，其次是大米，占 33%。

图表 3：2017-2021 年大米、玉米、小麦和大豆进口额（美元）

进口额（美元）								
行/列	所选作物	2017	2018	2019	2020	2021	增长率 (年均)	增长率 (2020-2021)
谷物	大米	23 438	251 691	286 857	347 980	263 462	83%	-24%
	玉米	161 866	123 793	77 753	71 056	73 259	-18%	3%
	小麦	270 254	286 052	291 774	287 712	305 197	3%	6%
豆类	大豆	39 083	118 314	120 673	92 567	149 839	40%	62%
<b>总计</b>		<b>494 640</b>	<b>779 850</b>	<b>777 057</b>	<b>799 316</b>	<b>791 757</b>	<b>12%</b>	<b>-1%</b>

数据来源：税务总局

图表4：2017-2021年大米、玉米、小麦和大豆进口量（吨）

进口额（美元）								
行/列	所选作物	2017	2018	2019	2020	2021	增长率 (年均)	增长率 (2020-2021)
谷物	大米	37,420	350,725	455,352	537,971	488,722	90%	-9%
	玉米	435,506	241,367	209,706	139,762	138,984	-25%	-1%
	小麦	588,494	634,134	595,245	768,602	599,461	0%	-22%
豆类	大豆	23,898	144,440	182,505	77,489	98,902	43%	28%
<b>总计</b>		<b>1,085,318</b>	<b>1,370,676</b>	<b>1,442,358</b>	<b>1,523,824</b>	<b>1,326,070</b>	<b>5%</b>	<b>-13%</b>

数据来源：税务总局

19. 由于政策《生产、出口多样化和进口替代支持计划》（PRODESI）的实施，上一年这些产品的进口减少了（包括这些产品中过去 5 年增长率最高的大米）。

图表 5：大米、玉米、小麦和大豆消费量预测（吨）

		消费量预测（吨）							
		基础年份				预测			
行/列	所选作物	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	增长率 (年均)
谷物	大米	498,294	513,243	528,604	544,499	560,834	577,659	594,898	3%
	玉米	6,040,077	6,402,482	6,786,631	7,193,829	7,652,458	8,082,986	8,567,965	6%
	小麦	567,881	601,954	620,012	638,613	657,771	677,504	697,829	3%
豆类	大豆	255,753	246,071	286,217	292,375	318,669	347,349	378,611	9%
<b>总计</b>		<b>7,332,005</b>	<b>7,763,749</b>	<b>8,230,500</b>	<b>8,669,297</b>	<b>9,162,723</b>	<b>9,685,498</b>	<b>10,239,394</b>	<b>6%</b>

数据来源：农业和渔业部

20. 到 2027 年，受益于人口增长和消费习惯，农产品消费量预计年均增长 6% 左右。因此，预计随着本计划的实施，需求将主要由国内生产满足。为此，需要一系列针对生产的措施和投资。

## 4. 粮食生产的SWOT分析

21. 当前国民经济面临的挑战是投资大规模粮食生产为经济多元化做出贡献。重要的是要分析粮食生产有哪些优势和劣势，以及面临的战略机遇和挑战。SWOT 分析如下表所示：

图表 6：SWOT 分析

STRENGTH-有利条件
<ul style="list-style-type: none"><li>• 拥有大量的年轻劳动力</li><li>• 拥有国家一级的农业研究和培训机构</li><li>• 拥有水资源</li><li>• 商业银行等金融投资机构</li><li>• 部分农业原料免除关税</li><li>• 有利的土壤和气候条件</li></ul>
WEAKNESS-不利条件
<ul style="list-style-type: none"><li>• 粮食作物产量低</li><li>• 生产、加工、改造过程中机械化程度低</li><li>• 土壤酸度较高</li><li>• 农业种子质量低或未经认证</li><li>• 病虫害防治不力</li><li>• 水资源利用不善</li><li>• 缺乏农业保险和专业信贷</li><li>• 大多数农业投入和生产要素依靠进口</li><li>• 用于土地划界和授予所有权的过程装机容量不足</li><li>• 没有原产地名称代码</li><li>• 农业部门投资赤字</li><li>• 农业商品市场和价值链不完善影响农场盈利和粮食安全</li><li>• 农业技能差距限制了生产力和盈利能力</li><li>• 目前，农业部门未能最大限度地为妇女和青年做出贡献和保障权益</li><li>• 缺少粮食参考价</li></ul>

### OPPORTUNITY - 机遇

- 加入了南部非洲发展共同体（SADC）和中部非洲国家经济共同体（ECCAS）的成员，使其拥有了超过 2 亿人口的消费市场和一个卓越的自由贸易区
- 与拥有超过 2.5 亿居民的非洲葡语国家（PALOP）和葡语国家共同体（CPLP）建立特权关系
- 非石油部门的经济增长为越来越多的安哥拉农产品创造国内和区域市场
- 激励年轻人创业
- 农业创新有助于改善粮食安全、增加农民收入和保护自然资源
- 世界粮食价格普遍上涨
- 可利用耕地增加
- 石油收入的增加，对非石油部门的投资有了资金保障

### THREAT - 威胁

- 进口商掌控分销链
- 缓慢且难以获得农业信贷
- 对于支持生产和分销的基础建设网络还在搭建中
- 国际市场上成本上涨和农业投入匮乏
- 出口到欧洲和美国的产品监管和认证要求很高
- 气候变化

## 5. 实现目标

22. PLANAGRÃO 旨在实现一系列目标：(i) 提高参考谷物的数量和质量，从而取代对进口的依赖；(ii) 提高生产力，更有效地利用现有土地并取得良好效果；(iii) 增加耕地，扩大规模，特别是在安哥拉的东部省份。
23. 下表列出了到 2027 年要实现的目标的预测，该计划将创造有利条件，农业部门生产者目前面临的限制将在 PLANAGRÃO 的实施方案中得到解决。

**图表 7：生产目标**

		完成				目标			
		2021				2027			
		播种面积 (公顷)	收割面积 (公顷)	产量 (吨)	生产率 (吨/公顷)	播种面积 (公顷)	收割面积 (公顷)	产量 (吨)	生产率 (吨/公顷)
谷物	大米	2871	2578	5204	2.0	600000	540000	2322000	4.3
	玉米	228986	216434	595713	2.8	326030	293427	1467136	5.0
	小麦	311	309	196	0.6	673970	606573	1213146	2.0
豆类	豆子	12193	11730	12067	1.0	400000	380000	1102000	2.9
合计		244361	231051	613180	2.7	2000000	1820000	6104282	3.4

数据来源：农业与渔业部

24. 预计谷物总产量为 5,002,282 吨，生产率提高 27%，所选豆科作物的产量为 1,102,000 吨，生产率提高 182%，总产量约为 6,104,282 吨。
25. 实现这些产值的种植面积需要约 200 万公顷，而 2021 年的种植面积为 244,361 公顷。
26. 考虑到每种产品种植的优先次序，其中 34%的面积应分配给小麦生产（673,970 公顷），30%分配给水稻生产（600,000 公顷），20%分配给大豆生产（400,000 公顷），其余 16%分配给玉米生产（326,030 公顷）。
27. 对于这些估值，考虑了以下假设：i) 人口增长率为 3%/年，ii) 生产系统的现代化和耕地面积扩大，iii) 对基础设施建设进行公共投资，以及以有竞争力的利率为企业提供贷款，iv) 对私人、国内和国际投资提供税收优惠。

## 6. 实施总体规划准则

### 6.1. 地域范围

28. 该计划将在安哥拉境内实施，目标是生产 6104282 吨谷物（小麦、大米、大豆和玉米）。主要在安哥拉东部省份，特别是北隆达、南隆达、莫希科和宽多库班戈，这些地区土地资源丰富，年降雨量超过 1200 毫米，土壤适合种植特定作物。

### 6.2. 配套基础设施

29. 划分约 200 万公顷土地用于生产指定谷物，国家将为上述地区提供外部道路修建和维护，内部通道应是执行企业商业项目开发的一部分。
30. 外部通行道路修建计划是推动该计划的优先事项，因为道路的修建将实现生产区和消费区的连接。
31. 为可再生能源发电设备的进口提供便利（免征关税和已经为该行业规定的其他税收），鼓励独立电力生产商（PIE）特别是在公共电网无法覆盖的地方搭建自己的能源生产网，最终不仅实现自给自足，还能对外出售盈余电力。这项措施有双重目的，不但能提升国家电网发电能力，而且能促进使用更清洁的能源以保护环境。

### 6.3. 营商环境

32. 加快审查《土地法》的修订进程，使国家能够确保土地的有效使用，并在现有金融体系下为企业家提供必要的保障。
33. 创建一个数据库，包含与指定谷物生产区域相关的所有信息，以供国内外投资者使用。
34. 通过修订税收优惠守则和合理化海关关税，确保具有竞争力的税收优惠，为指定谷物生产者提供与自贸区相当的特殊优惠。
35. 通过经济外交，进一步采取有针对性的行动，吸引外国直接投资指定谷物的生产。

## 7. 资金

36. 该计划为一个五年计划，涵盖公共和私人投资。
37. 根据下面的图 8，在 5 年（2023-2027 年）中，预计国家财政预算将提供 2.27815 万亿宽扎，包括两个基本组成部分，即：
- a. 第一部分：1.17815 万亿宽扎的公共投资，用于配套基础设施建设、土地划分的基本开支以及通往生产区的道路。
  - b. 第二部分：1.1 万亿宽扎，用于向国家私人领域生产粮食提供融资，与安哥拉开发银行（BDA）以及安哥拉风险投资主动基金（FACRA）合作增加可用资金。

**图表 8：资金来源**

	资金组成	2023	2024	2025	2026	2027	总计
公共投资	基础建设	173,484,342	199,730,539	232,242,038	266,839,072	305,852,721	1,178,148,712
	总计	173,484,342	199,730,539	232,242,038	266,839,072	305,852,721	1,178,148,712
公共信贷	BDA	200,000,000	200,000,000	200,000,000	200,000,000	200,000,000	1,000,000,000
	FACRA	20,000,000	20,000,000	20,000,000	20,000,000	20,000,000	100,000,000
	总计	220,000,000	220,000,000	220,000,000	220,000,000	220,000,000	1,100,000,000
合计	AOA	393,484,342	419,730,539	452,242,038	486,839,072	525,852,721	2,278,148,712
	USD	786,969	839,461	904,484	973,678	1,051,705	4,556,297
数据来源：农业与渔业部		汇率 1 USD = 500 AOA					

38. 私营商业银行也应参与该计划，继续落实安哥拉国家银行（BNA）最新下发的第 10/2022 号通知等举措。（BNA 第 10/2022 号通知允许商业银行动用其存放在 BNA 的部分法定准备金，以更优惠的利率支持政府确定为优先事项领域的项目。）

## 8. 管理模式与独立监管体系

39. 为实现经济增长、保障粮食安全，安哥拉要加快农业转型，对农业生产、价值链和配套基础设施进行战略投资。国家粮食生产促进计划明确了农业领域公共投资的指导方针，通过提升公共投资质量和引入私人投资来实现相关政策目标。公共和私人投资的使用将具体遵循以下方针：
- 公有部门应便利私人投资，充分发挥私人投资潜力；
  - 确保提供有针对性的、高质量的、对社会有益的公共产品，但有些方面仅有私人投资是不够的（例如，基础设施、研究、教育、社会保护、应急响应等）；
  - 通过基于规则的市场干预手段，包括制定有预期且稳定的农业政策以及监管、法律体系，确保营造有利的市场环境；
  - 通过制定合适的指导和激励政策、优化信息协调管理方法以及推动能力建设来解决市场失灵问题。
40. 行政部门应确保：
- 有针对性地实施干预措施，充分识别不同务农人员的需求点和目标点，以灵活方式扩展影响力；
  - 地方政府做好补充工作，领导各地规划并提供一线服务，将相关举措纳入各省发展计划；
  - 修建进入相关生产区的道路，分配土地并保障道路状况；
  - 推动私人投资：行政部门应意识到私人领域在自给自足小农经济到农业商业化转型过程中发挥的核心作用。私人投资是推动转型的引擎，最终实现小农户、合作社乃至商业农场到农产品和服务的供应商、贸易商/出口商、农产品加工商和农产品生产商的转型。
41. 为该计划建立一个多部门监督委员会，由负责经济协调事务的国务部长协调，其余成员包括负责经济、财政、国土管理、农业、工业、商业、能源水利、公共工程和国土规划的部长们。
42. 将有一个技术监督小组为上述多部门委员会提供支持，该小组由负责经济的部委协调，并由成员部委代表组成，以进行定期监督以及提出有必

要修订的提案。

## 附件

### 选定谷物种类及特征

#### 小麦作物

统计数据显示，当地小麦产量处于起步阶段，从 2016/17 年度的 11552 吨到 2020/21 年度的 13724 吨，增幅为 18.79%。

家庭农场和商业农场的全国平均生产力分别为 618 公斤/公顷和 736 公斤/公顷。

谷物产品			
	作物	主要产品	副产品（举例）
	小麦	动物饲料	面粉，早餐麦片，全麦面包，蒸馏可溶物等

#### 水稻作物

全国水稻产量从 2016/17 年度的 9426 吨增加到 2020/21 年度的 10514 吨，增幅为 11.5%。

家庭农场的生产力（961 - 1050 公斤/公顷）低于商业农场的生产力（1819 - 2049 公斤）。家庭农场和商业农场的平均生产力从最低 1295 吨/公顷到最高 1337 吨/公顷之间不等。

谷物产品			
	作物	主要产品	副产品（举例）
	水稻	直接消费品	啤酒、动物饲料、饼干、早餐麦片等

#### 大豆作物

从 2016/17 年度到 2020/21 年度，家庭农场的大豆种植面积每年约占其作物种植总面积的三分之二，2020/2021 年度种植面积约为 27852 公顷 - 24244 公顷，总体呈下降趋势。同期，商业农场的种植面积呈上升趋势。

另一方面，同期家庭和商业农场的大豆产量从 2016/17 年度的 36001 吨增加到 2020/21 年度的 37317 吨。在两种类型的农场生产力没有明显差异，这可能表明，商业农场没有引入可能会对生产力产生影响的更先进的经验和技術。

豆类產品			
	作物	主要产品	副产品（举例）
	大豆	直接消费品	大豆油、豆腐、酱油、豆奶、化妆品、塑料、油漆等

### 玉米作物

玉米种植面积从 2016/17 年度的 2638714 公顷到 2020/21 年度的 2741091 公顷，在此期间家庭农场和商业农场之间种植面积的比例增加了 3.8%，超过 90% 的玉米种植面积属于家庭农场。

家庭农场的生产力介于 879 千克/公顷和 999 千克/公顷之间，而商业农场的生产力翻了一倍，介于 2214 千克/公顷和 2752 千克/公顷之间。生产力翻番的原因包括：商业农场生产方式更具优势，并且更好地结合了农业投入。

谷物产品			
	作物	主要产品	副产品（举例）
	玉米	动物饲料	玉米面、玉米粉、早餐麦片、燃料生产（乙醇）、制药、酿酒等