



# 第一部分

## 投资农业创造更美好未来



# 第一部分





## 1. 引言

由于近来出现的粮食危机，以及对全球气候变化日益增长的担忧，农业已成为国际社会重点关注的领域。各国政府、国际组织及民间社会团体在 2012 年共聚八国集团首脑会议、二十国集团财长和央行行长会议及“里约+20”峰会，一致认为消除饥饿与实现农业可持续发展的双重目标之间存在契合点。实现这些目标需要大幅度地增加农业投资，但更重要的是，需要改善投资质量。

粮农组织长期致力于推动农业投资。1947 年出版的第一期《粮食及农业状况》就指出了增加农业投资为缺粮地区生产粮食的必要性，而 1949 年的版本则提出了二战后农业恢复所需投入水平的资金目标（粮农组织，1947 年；粮农组织，1949 年）。这些及随后的许多报告均聚焦于政府在规划和引导农业投资需求方面的作用，很少关注农民自身的作用。

影响到世界各国政府和捐赠者的国际金融危机表明，目前仅仅依靠公共资源无法满足农业领域的投资需求。政府和捐赠者在促进、引导和治理农业投资方面发挥着关键作用，但私营投资者，主要是农民自身，必须成为所有农业投资战略的核心。

本期《粮食及农业状况》将分析农业投资的经济和社会基础，审视农业领域投

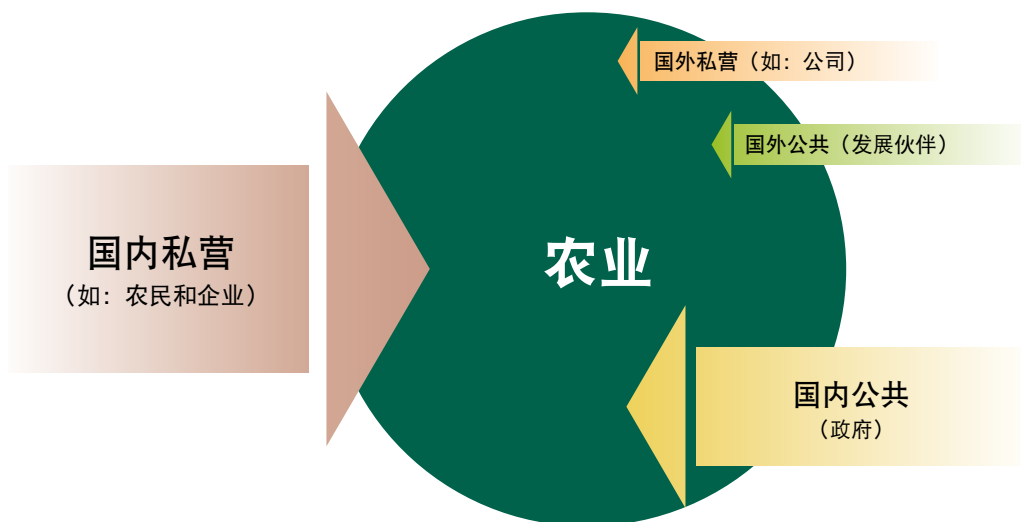
资不足的原因，并提出依据说明如何更加有效地利用公共资源。本报告着重阐述农民在农业领域的资本积累，以及政府为推动这种积累所做出的投资。“投资农业创造美好未来”将促进实现人人享有丰足食物，自然资源得到持续利用的美好世界。

### 谁来投资农业？

农业领域的投资者可分为公共或私营投资者，外国或国内投资者。<sup>1</sup> 国内私营投资者中大部分为农民，他们目前是中低收入国家农业投资的最大来源。国内公共投资者主要为各国政府，是农业投资的第二大来源，之后依次为发展伙伴等外国公共投资者，公司等外国私营投资者。这些投资者，无论公共或私营，外国或国内，所投资的对象和原因均不相同。他们的投资常常是互补的，有时也会出现重叠，但总体上是不可相互取代的（见图 1）。本报告中整理和分析的数据是目前可以获得的最佳数据（见第 2 章中图 5），依据这些数据仅能对上述投资的相对规模进行粗略

<sup>1</sup> 在本报告中，“农业”包括种植业、畜牧业、水产养殖业及农林业。

图 1  
农业投资来源



来源：粮农组织。

比较，但这种比较突出了农民作为农业领域最大投资者的重要性。这一点具有重要的政策意义：虽然公共投资仍然是必要的，但投资政策的核心必须转向促进更多更好的私营投资。

### 为什么投资农业？

农民投资目的是供养家庭，增加收入并使收入多元化，以及积累财富。对于农民而言，投资于农业意味着目前要做出一些牺牲（如金钱、精力或时间），以求积累未来能够提高生产率及收入水平的资产或资本。购买耕犁、修建灌渠、学习新的技能或栽培树木和养殖动物直至其繁育阶段，这些都是以提高农民生产率或收入水平为目的的投资方式。只有在预期回报能够抵消潜在风险并超出替代性投资方式所

带来的回报时，农民和其他私营投资者才会投资于农业。

政府和发展伙伴在农业领域进行公共投资的原因在于提高农业生产率可以产生三个方面的社会效益：(i) 经济增长与减贫，(ii) 粮食和营养安全，(iii) 环境可持续发展。对于政府和捐赠者，投资于农业意味着将稀缺的公共资源分配给可以提高农业生产率的活动。农业研究和市场基础设施方面的投资是农业领域最为重要的公共投资类型之一。

历史表明即使农民是农业领域的最大投资者，但是由于缺少良好的治理、适当的激励政策和必要的公共产品，他们的投资往往都是不能满足需求的。<sup>2</sup> 农业生产的本质通常是季节性或者循环性的，易于受

<sup>2</sup> 第2章对基本概念进行了说明，更为详细的阐述见第五章。

到干旱和病虫害等自然现象的影响。生产者常常分散于不同的地理区域，大部分农产品体积大易腐烂。所有这些因素使得农业投资具有风险，高度依赖于良好的农村基础设施、强有力的投入品供应和产品加工产业、透明的市场机制和价格信号等因素的存在。适当的公共投资可以降低风险，提高私营投资的盈利能力，从而强化农民的投资激励因素。

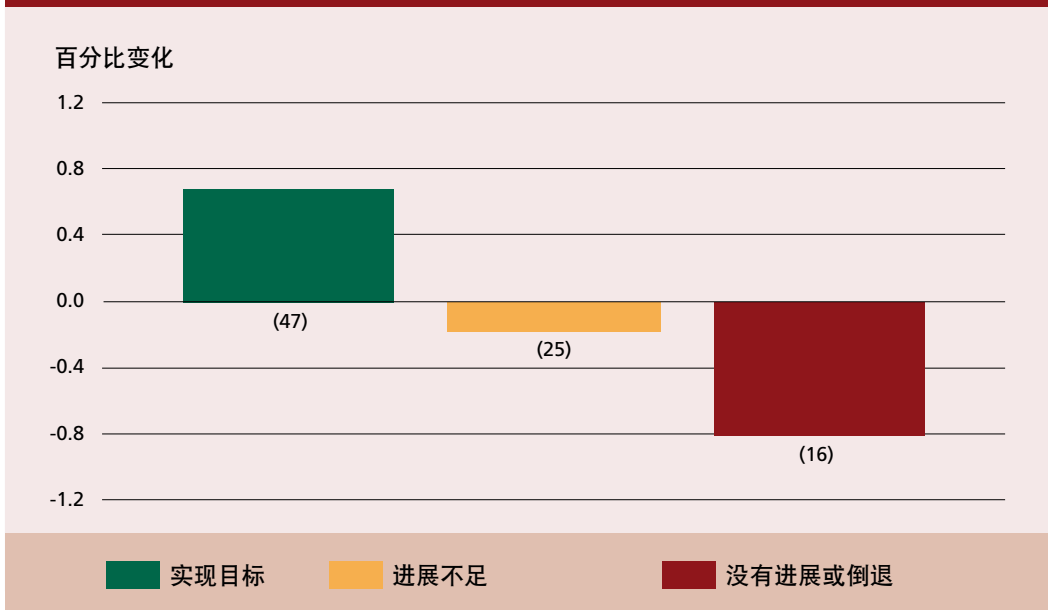
世界上很多国家的多种实际情况表明，农业投资是促进农村地区经济增长和减贫最为重要和有效的策略之一，而世界上大部分最贫困人口都生活在农村地区。事实表明，与其他领域促成的 GDP 增长相比，农业推动的 GDP 增长产生的减贫成效至少为双倍（世界银行，2007a）。农业生产率提高促生了对其他农村产品和服务的需求，并为提供这些产品和服务的人们创造了就业机会和收入，而这些人通常是没有土地的农村贫困人口。这些收益

从村庄扩散至宏观经济，其历程在数十年前得到首次记载（Hayami 与 Ruttan，1970 年），至今在很多农村地区仍然如此。第 5 章提出的证据表明很多最富成效的农业公共投资形式在减贫方面也收效甚佳。

农业投资对于通过粮食和营养安全的多个方面消除饥饿同样非常关键。农民和公共部门在农业及其支持行业的投资可以增加粮食的市场供给量，并促进维持较低的消费价格，使得城乡消费者更易获得粮食（Alston 等，2000 年）。较低的主食价格可让消费者改善饮食，享用蔬菜、水果、蛋类及牛奶等更加多样化的食物，提高膳食中营养元素的利用效率（Bouis、Graham 和 Welch，2000 年）。农业投资还可以降低食品供给应对剧烈冲击的脆弱性，促进消费稳定。

农场农业投资看起来与减少饥饿密切相关（见图 2）。在稳步实现“千年发展目标”中与减少饥饿相关目标的 47 个

图 2  
农业工人人均农业资本存量年均变化及千年发展目标减少饥饿目标进展，1990-92至2007年



注：千年发展目标减少饥饿目标是指千年发展目标 1C，即 1990 年到 2015 年实现饥饿人口比例减半。括号中显示的是各组包含的国家数目。

来源：作者根据粮农组织，2012a 及粮农组织、农发基金和世界粮食计划署 2012 年计算得出的结果。

国家中，农业工人人均资本积累——国内私营农业投资的代理变量——自1992年以来以0.7%的年均增速不断增加，但在进展不足的31个国家内增长速度却慢了很多，而在营养不足比率停滞不变或出现倒退的16个国家中这一数值甚至有所降低。

显然私营农场投资对消除饥饿非常重要，但公共投资也不可或缺。饥饿现象在人均农业公共支出较低的国家中更为普遍，这意味着农业领域的公共和私营投资在消除饥饿方面同等重要（见图3）。当然，可能正是因为贫困，低收入国家的政府对农业工人的人均支出较少；但有证据表明相对于农业在国家经济中的重要地位，很多低收入国家政府预算中的农业支出处于不成比例的不足状态（第2章）。

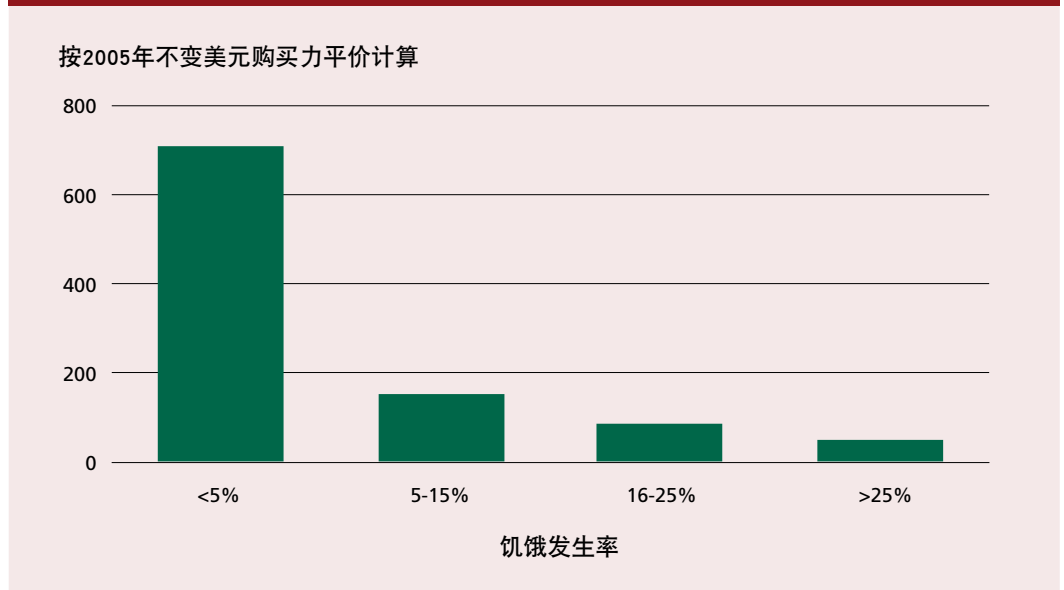
农业生产率提高对实现环境可持续发展而言是必要的，但并不足够。预计到2050年世界农业需要养活90多亿人

口，与目前相比多出约20亿。大部分人口增长将出现在饥饿和自然资源退化已非常普遍的国家。因此，作物和畜牧生产系统必须更加集约化，以满足日益增长的需求，但减少自然资源的使用并提高这些资源的质量同样也是必要的（粮农组织，2011a）。如果农业生态系统的生产率提高，则自然生态系统就会得到保护；如农民因其所提供的生态系统服务的价值而获得回报，则农业生产力和可持续性都会一并提高（粮农组织，2007年）。

## 如何投资农业创造更美好的未来？

很多中低收入国家农民的投资尚不足以实现其自身提高生产率和收入水平的目标，更不用提实现粮食和营养安全、减贫及环境可持续性这些社会目标。处理好影

图3  
农业工人人均政府农业支出，按营养不足率划分



注：农业工人人均政府支出为2005-07年的年均水平，营养不足发生率为2010-12年粮农组织的估算数据。

来源：作者根据国际粮食政策研究所，2010年和粮农组织、农发基金和世界粮食计划署，2012年计算得出的结果。

响农民投资决策的激励和约制因素对于促进农场投资而言势在必行。

政府及其发展伙伴在这方面有四项基本职责：

- 创造有利的投资环境，促进农民及其他私营投资者进行对社会负责任的投资；
- 引导公共支出转向回报较高的基本公共产品；
- 克服小农在储蓄和投资方面面临的制约因素；
- 管制私营投资，尤其是大规模的投资，确保社会平等和环境可持续性。

这四项职责的相对重要性，以及对农业和为农业所进行公共投资的重点，因农业本身的经济发展水平而有所不同。

政府在创造积极的投资环境，促进农业领域的私营投资中应发挥重要作用。投资环境取决于政府主导的有利环境——政策、制度及基础设施，以及主要由市场决定、但在很多方面受到政府政策影响的市场激励机制。投资环境影响私营投资相关的预期盈利性与风险，因而会成为农民、农村企业及其他私营实体投资农业的激励或阻碍因素。农业投资的有利环境和市场激励机制与整体投资环境有很多共通之处，但是具体要素的相对重要性在农业领域可能会表现不同。

不同背景下农业领域私营和公共投资者面临的挑战各不相同。区域和国家层面特点有一定的影响力，每个投资者的特性亦是如此。然而，所有农业生产者，无论其规模或国家情况如何，都需要具有下列基本特征的有利环境：基础设施和人力资源开发、贸易和市场制度、宏观经济稳定性及良好的治理。农业投资尤其依赖于关键的有利因素，如政策的可预见性和透明性，明确的土地使用权和财产所有权，透明的贸易政策及完善的农村基础设施（包括交通、灌溉、通讯、用水和卫生设施及

电力）。其他与农业相关的有利因素包括生产惯例与标准，研究与开发，以及农村金融服务（见第3章）。

有利环境的许多方面都涉及基本公共产品，而这些是私营部门无法提供的。政府有责任将稀缺的公共资金导向在农业生产率、减贫和环境可持续性等方面收效最好的投资类型。本报告（第5章）提出的证据表明，公共支出如被集中用于提供诸如农业科研、农村基础设施和教育等公共产品，而不是用于肥料、水资源和信贷补贴，将会产生更好的社会收益。由于补贴具有公益性，所以在某些情况下是合理的；实际上，公共产品的定义会因国家的发展水平而有所不同。然而事实证明，较其他类型的政府支出而言，某些政府支出在农业生产率和减贫方面能够产生更好的收益。

政府还需要确保将环境可持续发展和社会平等有效植入农业领域的私营和公共投资决策当中。这需要推行相关法律和政策，支持具有环境可持续性的私营投资，保护最弱势群体的权利。生物燃料生产、粮食自给和国际贸易等领域的政策可能会产生意想不到的负面环境影响，对此应进行谨慎评价。这也需要将公共投资导向以环境可持续和对社会有益的方式促进生产（第3章）。

在很多国家，小农（其中许多为女性）面临着储蓄和自身农场投资方面的特定限制因素，需要特别的支持才能克服这些限制因素。通过适当的制度和基础设施让小农进入市场是创造整体有利环境的一部分，也是优秀激励政策产生效益的前提条件。小农面临的其他重要挑战还有克服信贷限制因素和规避风险。促进建立有效的生产者组织是连接小农与市场，克服他们面临的某些困难的一种有效途径。在很多情况下，包括补贴在内的社会转移支付也可以成为一种支持贫困小农进行投资、增加自身资产的手段（第4章）。

农业领域大规模企业投资日益增多的趋势为农业带来了新的机遇和挑战。政府有责任管制此类投资，确保其有助于所在国家和地区的粮食安全和减贫。国际组织、民间社会和企业投资者都有责任管制此类投资。在这方面，遵循《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（粮农组织，2012b）和其他基于权利的原则是必要的（第4章）。

以上强调的各种政策挑战的相关性和程度取决于各个国家的特点，发展水平和优先重点。采用适宜的经济激励措施对于所有国家都非常关键，无论是低收入国家还是高收入国家，因为这项措施对于投资地理格局的影响已经超出了单个国家的范围。在许多中低收入国家改善投资环境的其他要素可能更具挑战性。在贫困发生率较高、小农比重较大的低收入国家和许多中低收入国家，排除小农投资的限制因素并确保大规模投资有利于粮食安全是非常关键的。

“投资农业创造更美好未来”呼吁政府、捐赠者、民间社会及私营部门（尤其是农民）重建伙伴关系，确保更多的投资用于农业，用于产生具有社会效益和环境可持续性的成果。为实现此目的，机构和人员的能力建设至关重要。

## 报告结构

第2章通过阐明有关农业投资的基本概念，研究不同类型投资的实证数据，确立了讨论的框架。此章回顾了有关农业领域农场投资以及政府、捐赠者和外国私营投资者所提供投资重要性的依据，同时突出了某些区域和地区的差异，这里的投资水平可能会低于实现可持续生产率提高所需的水平。第3章提出了证据，说明了政府和捐赠者通过创造有利环境、推广价格激励措施，在促进农业投资方面发挥的重要作用。例如，妨碍或支持农业发展的宏观经济和贸易政策会以出乎意料的方式影响到投资激励措施。此外，实现可持续的农业集约化发展需要将环境成本和效益纳入面向农业生产者的激励措施。第4章特别关注的是小农面临的投资限制因素，以及政府和捐赠者如何能够帮助克服这些因素；同时阐述了近期国内外投资者在发展中国家农业领域进行大规模企业投资这一趋势带来的机遇和挑战。第5章分析了不同背景下不同类型公共投资的收益，并探讨了将公共支出更多导向基本公共产品而非补贴，能够产生更好的回报和更有益于社会的结果。第6章得出结论并提出政策建议。