

## 4. 推进平等、高效的私营农业投资

良好的投资环境包括有利的农业产业环境和适当的经济激励，是促进和推进更多更好私营农业投资的必要条件。但是，良好投资环境不足以保证私营投资决策实现重要的社会目标，例如实现更高层次的平等以及消除贫困和饥饿。推进有助社会平等的农业投资，需要采取额外措施来解决小农面临的挑战及管理大规模投资，从而保障当地人的权利并使他们有机会受益。

低收入和中低收入国家通常拥有大量的的小农。小农是这些国家农业经济中关键的组成部分。一些小农从事商业或半商业生产，但是大多数仍是生计型或基本生计型，挣扎在生存的边缘线上。小农的生产率有时比大农还高，但是他们常常受到严重制约，无法对优厚的投资激励措施做出反应。

另一类投资者，大型公司投资者，包括国内外公司以及主权投资者，对低收入和中等收入国家提出了特别的挑战。近期国外投资者的大规模买卖土地颇为引人注目，虽然国内的大型投资者亦如此甚至规模超过外国投资者。虽然大规模的土地买卖在农业投资总量或外商直接投资总额中所占的比例相对较小，但是会在投资地产生重大影响。这类投资可能会提供就业、技术转移和资本积累的机会，但是也会带来重大挑战：是否能保证当地人的权利得到尊重以及是否的确能为小农创造分享收益的机会。

本章涵盖了这两类农业投资者在推进和确保农业投资取得良好社会成效方面会涉及的一些特殊问题。首先，讨论

了小农投资的重要性及其面对的特殊制约。随后探讨了大规模土地投资的趋势及其相关问题。

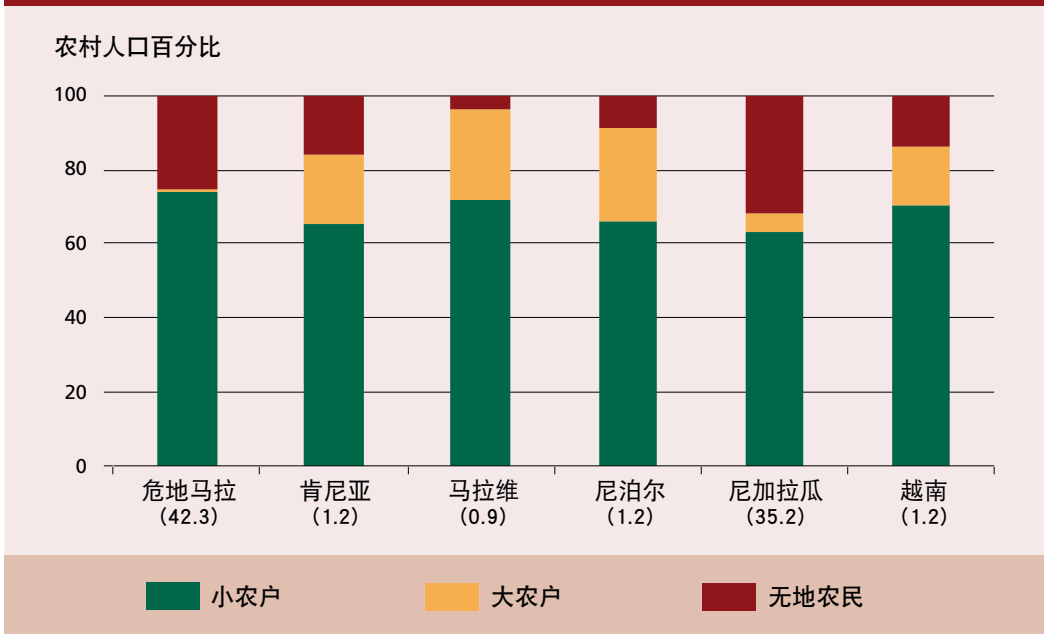
### 解决小农投资者所面临的制约因素

诸多因素意味着应更重视创造小农投资于农业的有利条件。首先，因为小农的数量众多，在经济上具有重要地位，而且其相对生产率也不低。<sup>19</sup> 据估计，全球5.25亿农场中有85%是由耕种土地面积不足2公顷的小农组成的（Nagayets, 2005年）。对六个发展中国家的调查可以看出，超过60%的农村人口所生活的农场面积低于中值（见图22）。同是这六个国家，小农通过农业和非农活动创造的收入占农村总收入的60-70%（见图23）。

小农对农村地区的收入贡献很大，因此在增长和减贫方面极具潜力。小农通过农产品加工以及投入品供给部门，及其对非农消费品的需求日益增高，会刺激各个经济部门的生产，因此小农的收入增长与其他经济部门息息相关（Christiaensen、Demery 和 Kuhl, 2010年）。有经验表明，农业在帮助最贫困人口减贫方面发挥了巨大作用；在减少那些生活在一天一美元贫困线以下的贫困人口的贫困发生率方面，

<sup>19</sup> 小农的界定并无十分清晰的特别之法，最常用的方法就是按规模来界定，或按绝对值（标准一般为2公顷），或按相对值，相对于各国基于农业生态、经济和技术因素而设定的特定阈值。根据农场大小进行界定，忽略了小农的其他一些特性，例如难于获取资源、依赖家庭劳动力以及融入市场程度不高等。

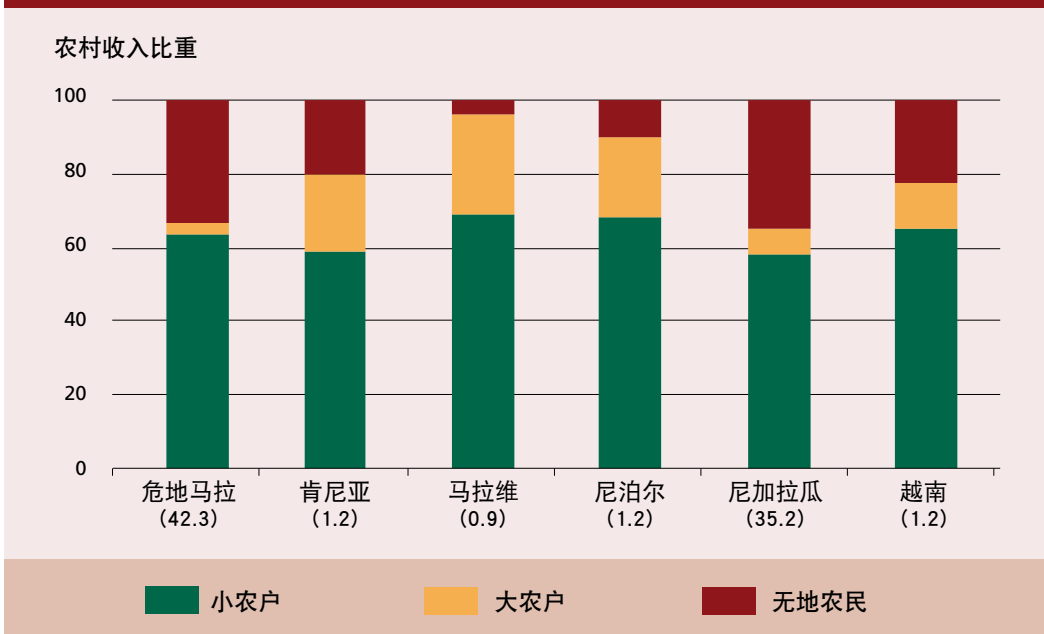
图 22  
部分中、低收入国家的农村人口比重，按土地持有规模划分



注：括号中标注的是农田规模阈值（公顷）。公顷加权中位数（Key 和 Roberts, 2007a 和 b 建议）作为划分小农户和大农户的阈值。公顷加权中位数是将农田规模由小到大排序，取公顷中值的农田规模。因此，土地总面积中有一半（而非所有农场的一半）属于面积小于中位数的农场。

来源：粮农组织，2010b。

图 23  
部分中、低收入国家的农村收入比重，按土地持有规模划分



注：括号内为农场规模划分阈值（公顷）；另见图 22。

来源：粮农组织，2010b。

农业增长的减贫效率比其他产业高出 3.2 倍(Christiaensen、Demery 和 Kuhl, 2010 年)。

与大农相比,小农拥有很多优势,特别是在土地生产率上。许多实证文献表明,在很多情况下小农的土地单产要高于大农(Eastwood、Lipton 和 Newell, 2010 年; Barrett、Bellemare 和 Hou, 2010 年)。这是因为小农的投入品使用密度更高,特别是家庭劳动力会更卖力,因此对粮食安全具有更为积极的影响。一般而言,使用家庭劳动力能够在必要时显示出更多的灵活性,而这是那些依赖雇工劳作的大农场所不具备的,家庭劳动力也会减少监工的成本。小农还适于生产如蔬菜等劳动力密集型产品及需要悉心照顾的产品,因为这些产品依赖于手工移栽或多次收获。

### 制约小农投资农业的因素

虽然小农的数量巨大、经济上重要且效率相对较高,但是他们常常面临诸多不利因素,例如在对土地、市场、投入品、信贷、保险和技术的获取上,甚至在一些情况下随时会受到政府政策的歧视。这严重影响了小农投资农业的积极性和能力。除此之外,小农通常面临更多的风险,也更不喜欢风险,这就影响了他们的投资模式和采纳投资策略的能力,不太容易进行那些高风险但高回报的投资。

许多小农都是妇女,对于她们而言,这些制约几乎在所有地方都更为严重(粮农组织, 2011d)。根深蒂固的偏见影响了妇女获取土地、技术和教育等资源,阻碍了妇女发展生产力和经济潜力,包括投资生产活动的的能力。基于对埃塞俄比亚 15 个村庄的家庭调查, Dercon 和 Singh (2012 年)发现以女性为户主的家庭对农业资产的投资要少于以男性为户主的家庭。填平性别鸿沟、确保妇女能够同等地获取资源和资产,

对于加速农业和农村发展以及消除贫困都是不可或缺的(见插文 16)。

### 与市场连接以推进小农投资

推动小农投资需要考虑他们与市场的联系。虽然都是小农,但其参与市场的程度各不相同:规模最小的小农主要是为了满足家庭消费,而规模较大的小农则更多地为市场而生产。改善投入品市场和农产品市场,能够提高小农投资的积极性,降低对风险的担忧。反过来,增加投资会加强小农的生产力和竞争力。即便是对那些主要为满足家庭消费而生产的农民而言,增加农业投资也会在短期和中期内改善其生计和粮食安全状况。

改善市场准入在很大程度上依赖于公共部门对农村基础设施、市场体制和教育的投资。投资农村地区的教育和培训开发人力资本,能够向农民提供参与商业化程度更高的经营活动所需的能力和技能。完善农村基础设施,例如修建道路、市场、仓储设施和提供通讯服务,能够降低农民联入市场的交易成本。Dercon 和 Singh(2012 年)以及 Böber (2012 年)发现,交通是否便利以及是否临近市场这两个因素在很大程度上分别决定了埃塞俄比亚和尼泊尔小农对农业的投资水平。

政府在解决制约农民参与市场的关键因素方面,也可以发挥重要作用;包括提供那些重要但私营部门无法很好提供的公共产品和服务,例如研发、推广和市场信息。私人中介能够承担其中部分服务,但基本上还是需要公共资金(参见第 5 章对公共投资和支出进行的深入讨论)。

政府也可在动员私营部门参与开发惠及小农的国内外市场价值链上,发挥更积极的作用。许多机制致力于取消农户参与市场的高昂交易成本,都在关注如何将小农组织起来,组成正式或非正式的团体(参见下文关于农民组织作用的内容)。

## 插文 16

### 妇女在农业中更受制约

在发展中国家，妇女占农业劳动力的平均比例为 43%。妇女占劳动力的比例，从拉丁美洲的约 20% 到东亚、东南亚和非洲撒哈拉以南地区的近 50% 不等。以女性为户主（许多女户主为农民）的农村家庭占农村家庭总数的比例，从拉丁美洲的 15-40%，到亚洲的 10-35%，再到非洲撒哈拉以南地区的 20-45% 不等（粮农组织，2011d）。

女性农民对农业生产所需的生产资源和服务的获取常常少于男性农民：她们拥有土地或牲畜、采用新技术、利用信贷或其他金融服务以及接受推广建议的可能性均少于男性。就农业家庭中最为重要的资产土地而言，可得的数据表明，在北非和西亚各国，女性土地持有人的数量不足土地持有

人总数的 5%。在南亚和东南亚、非洲撒哈拉以南地区和拉丁美洲，这一数值分别是 12%、15% 和 19%。

妇女不仅很少拥有土地，而且通常而言，她们拥有的土地面积也比男人的小。有证据表明，女户主家庭拥有的农机也少于男户主家庭。女性农民拥有的牲畜数量也少于男性农民，而且女性农民也极少拥有像牛这样可以役用的大牲畜。还有，女性和男性农民的受教育程度也存在巨大差别，虽然在近几十年间教育是性别鸿沟明显缩小的一个领域。不同性别在资产持有上的差距因资源和所在地不同而不同，但根本原因却是相似的：社会规范系统性地限制了妇女的选择。

来源：粮农组织，2011d。

### 确保产权，促进获取金融服务

产权不明、储蓄不足、金融服务难求 是制约小农投资的关键因素。土地、水源和其他资源的权属不确定，可能会极大地打击投资农业的积极性。这一点对于妇女、牧民及土著人等其他边缘群体的影响尤其严重。稳固的产权或所有权，有助于鼓励更为长期的投资，例如进行土地改良。稳固所有权对于土地所有者而言十分必要，帮助其做出最佳的投资决定。如果权利得不到保障，投资可能会从农业转向其他部门。除了会削弱投资农业的积极性，产权或所有权不明还会制约对信贷和保险等金融服务的获得。

难于获得金融服务将严重制约小农的投资。Böber（2012 年）、Dercon 和 Singh（2012 年）及 Dias（2011 年）均分

别在尼泊尔、埃塞俄比亚和尼加拉瓜发现获得信贷的容易程度及成本是影响农户农业投资的主要因素（见插文 17）。在许多发展中国家，因为农户通常进行的储蓄和借贷业务交易额小，且启动成本高昂、规模效益有限、交易成本较高，所以向人口稀少、基础设施欠佳地区提供金融服务基本无利可图，因此银行业更倾向于向产业和贸易部门融资。难于获得金融服务意味着，许多农户的储蓄率很低，因此私营投资的水平也很低。

在过去，政府曾用补贴来部分抵消因向生产者提供农村金融服务而产生的固定成本；但是，尽管给金融机构提供的一次性特定补贴能有效地克服在农村地区开展金融业务的高昂启动成本，但继续实施常规性补贴会扭曲市场且支出较大。有证

据表明，在发展中国家，因为与银行打交道比较多，中等收入家庭常常是政府对金融机构补贴的受益者，而非那些更为贫困的农村家庭（Meyer，2011年；Claessens，2005年；Hoff和Stiglitz，1997年）。

更为有效的方法是开发价值链和提升小农竞争力，通过价值链的联系，使得小农的收入更加有保障，更加容易获得实物或现金形式的财源（插文18）。为改善农村金融和投资，还可以考虑支持新技术以降低储蓄或借贷的交易成本，提升生产者和金融服务人员的能力，给予向农村地区提供服务的金融机构以减税优惠，以及改善基础设施。

有关金融服务的另一问题是风险保险。政府可能会干涉，协助提供商品价格保险，因为作物和收入多样化以及消费平滑等自我保险战略可能会阻碍投资，也不足以减少收入不确定性。向国际贸易商品提供保险的市场化衍生工具是个重要的政策选项（Larson、Anderson和Varangis，2004年）。也推荐涵盖产量风险的市场化天气保险（Skees，2008年）。期货价格和期权等金融工具使得生产者能够对冲不可预见的价格下跌，降低收入风险。在发展中国家，基于此似工具的风险管理，还需要市场和金融中介的参与。

### 插文 17

#### 对小农投资决定因素的实证研究

有大量文献从理论和实践的角度阐述了影响小农生产力的要素，但是很少从实证角度探讨影响小农投资决定和能力的各要素。为了准备本报告，在埃塞俄比亚（Dercon和Singh，2012年）、尼泊尔（Böber，2012年）和尼加拉瓜（Dias，2012年）开展了三项实证研究。这些实证研究审视了农业投资和一系列可能影响投资的要素之间的关系。研究的案例有限，不过得出的结论却在很大程度上与关于生产力和产量的研究结果相吻合。

主要结论之一证实了在不同地方和不同环境下，影响农户投资的要素会有所不同。第二个主要结论涉及到社区特性在决定社区整体投资方面有很大影响，而在社区内部，一系列农户特性会决定单个农户对由社区特性所决定的本地整体框架做出的反应。研究表明，在社区特性中，是否临近市场以及交通和借贷是否便利都十分

重要。研究发现在家庭特性中，一般而言，富裕和社会地位较高家庭的投资会多于贫困和地位较低的家庭。而且，在一些案例中，男户主家庭的投资看起来也多于女户主家庭。研究表明，提供基础设施和提升信贷便利能够增加较富裕农民的农业投资。但是，对于那些潜力较大地区的贫困农民而言，这样恐怕不够，政府还需采取更多措施帮助他们脱离妨碍其富裕起来的贫困陷阱。

无论如何，关于农户投资决定性因素的实证研究仍然有限。尚需进一步分析制约小农投资的要素以及克服制约的政策选择。鉴于此，应当注意到，2011年10月召开的第三十七届粮安委会议要求粮食安全和营养高级别专家组，就不同情况下制约小农投资农业的因素以及解决制约因素的政策选择进行一项比较研究。预计研究报告将于2013年10月提交粮安委全会。

## 插文 18

## 小农的价值链融资

现在大家越来越喜欢从价值链融资的角度来谈融资。农业价值链融资提供了一个降低融资成本和风险、以及让小农接触到融资的机会。该方法并非评估潜在的借贷者或是投资者，而是系统地审视链条的各参与方、进程和市场。评估基于交易、基于关系，其中的融资决定是基于包括市场需求在内的整个系统是否健康的事实之上，而非基于对单个借贷者的评估。然后，根据价值链的特点及其参与方，

考虑到成本、风险和参与方的投资能力，投资也可使用各类潜在的融资机制，以保证融资效率。反过来，这也适用于价值链的上、下游。这样一来，许多小农能够获得之前通过传统融资机构无法获得的资金，农用企业也能收获若没有融资就无法获得的产品和客户忠诚度。

来源：Miller 和 Jones，2010 年。

## 创建社会资本以克服投资制约

小农若要抓住投资的经济机遇和激励机制并且克服其他制约因素，就需要创建社会资本。社会资本可使小农更有效地参与市场，与其他经济主体和政策制定者互动，弥补其在土地或金融资本上的资产缺乏。有效和包容的生产者组织在这方面能够发挥重要作用。

合作社等农村生产者组织能够发挥关键作用，加强小农投资农业活动的 ability。根据其宗旨、能力和特定环境，生产者组织可发挥不同职能、采取不同形式、提供不同服务，帮助女性和男性生产者克服他们所面临的严峻制约。生产者组织还可提升投资积极性，降低或减缓风险。

近年来出现了很多各种各样的机制安排。这类机制安排向小农提供各项服务，从加强自然资源管理，到改善对生产性资产、市场和金融服务的获取，再到提供有助于参与政策制定的信息和技术，不一而足。

投入品商店（集体购买投入品）和仓单系统（集体借贷）等安排，增加了小农进入市场及获取生产性资产的机会，同时

也降低了交易成本。调解委员会改善了小农对自然资源的获得与管理。生产者组织在帮助小农生产者参与技能培训、获取信息和知识、创新并适应不断变化的市场方面可以发挥核心作用。

生产者组织还可以帮助小农表达其关注和利益，增强谈判实力以及对政策制定进程的影响力。小农可以利用一些机制，例如利益攸关方的多方平台及磋商论坛，来讨论公共政策的制定与实施。

生产者组织只有具备关键组成部分，才能全面、有效地代表小农的利益。近期对良好规范进行了一次收集整理工作（Herbel 等人，2012 年），显示出此类组织和机制安排的成功取决于由小农创建并参与的多种相互依存的关系：

- 同一组织成员之间的关系（纽带）；
- 类似组织之间的关系（桥梁）；
- 通过自身组织，在体制安排内与外部主体（市场主体、政策制定者、研究人员、非政府组织）之间的关系（联系）。

通过纽带关系，小农之间在基层建立了紧密团结的关系。尽管这一组

带的最初倡议可以始于外部支持，经验表明，由组织内部发起的倡议要比外部发起的更可持续。桥梁关系将类似的组织联系起来，以生产者组织联合会或联盟的形式形成更大的网络。通过桥梁关系，小农改善了对资产的获取，增强了市场参与和议价权。

为了充分发挥效力，这些组织还必须联系更强有力的经济和政策主体，例如商业公司和政府。与经济主体的关系对于小农而言十分重要，不仅关乎市场准入，还关乎能否通过谈判取得更加公平的商业条件。与政策制定者的合作也至关重要，能使小农参与政策制定、影响政策决定。

创新型的生产者组织和机构安排成功地帮助小农克服各种类型的制约，而这在发达和发展中国家都曾发生过。但是，这样的事例不论是规模还是范围都还太小。主要的挑战在于，如何在这些成功事例的基础上向前推进，催化农业和农村的可持续发展。

为了拓展这些成功事例，利益攸关方应当团结起来，明确各自分工，为生产者组织的发展创造有利环境。捐赠者社区和非政府组织必须重视推进现有生产者组织与合作社的发展，而非引入新的组织。政府需要解决小农及其组织的现有需求。这些支持应是反应性的，而非指令式的，旨在投资支持这些组织，加强他们的有效性。

政府尤其可以提供一些有利条件，包括政策、法律框架以及经济激励措施。政府需要采取一些积极的措施，鼓励妇女在男女混合型生产者组织中发挥领导作用，促进妇女在这类组织中的有效参与。此外，采取措施支持现有的、仅由妇女组成的生产者组织及合作社被证明是一项有效战略，可以帮助妇女根据自身的经济和社会需求来发展她们自己的生产者组织及合

作社。<sup>20</sup> 政府与生产者组织之间的协商对话机制至关重要，它可以使小农户充分参与政策的制定、实施和评价。

### 社会保护与小农户的农业投资

有针对性的社会转移支付可以帮助小农户摆脱因贫困而无法积累资产的处境。社会转移支付是指向社会最贫困及最弱势群体支付常规性或应急性的资金。对一些贫困家庭而言，转移支付是家庭收入的重要组成部分，可以帮助他们克服或最大程度的减少在投资及扩大家庭资产中遇到的两大障碍：缺少积蓄和贷款，以及没有抵御风险的保险（Barrientos, 2011年）。通过提供流动资金，现金转移支付可以帮助贫困家庭获得各种资产，包括购买农业生产性资产（农机具、土地、牲畜），投资于教育以积累人力资本等。可以通过增加贫困家庭的储蓄或帮助他们获得信贷来实现这一目标。妇女在投资时遇到的障碍比男性更大，专门针对女性家庭成员的转移支付计划可以重点帮助妇女获得资产。

偏僻乡村的贫困家庭高度依赖于自给自足的农业生产，他们能够获得的信贷、保险等金融服务十分有限。社会转移支付可以帮助他们克服这一障碍，从而投资于生产性资产。越来越多的证据显示此类计划对增长和贫困人群的创收能力起到了积极作用（证据综述见 Barrientos, 2011年）。社会转移支付可以帮助家庭创建资产。通过提供风险保障，转移支付可以避免资产在家庭受到冲击时消耗殆尽，并改进投资决策或优化资源配置（Hoddinott, 2008年）。

证据显示墨西哥名为“机遇”的社会救助计划的参与者在获得转移支付的头8个月将获得资金的14%用于投

<sup>20</sup> 印度的“妇女个体经营者协会”是一个很好的“妇女专用”机构例子，通过共同提供一系列重要服务并积累社会资本来帮助成员实现了自力更生（粮农组织，2011d）。

资，主要用来购买家畜、农业生产土地以及投资于微型企业，后者大部分是由妇女经营的。这个项目开展九年之后，受益家庭的消费增长了48%（Gertler、Martinez 和 Rubio-Codina，2012年）。在尼加拉瓜，“社会保障网络”项目的参与者在这方面的投资较少。这有可能是因为他们被告知应该将支出集中在食品和教育方面，也有可能是因为项目实施地区缺乏替代性经济机遇（Maluccio，2010年）。孟加拉农村进步委员会实施了一项名为“挑战扶贫前沿——援助极端贫困人群”的项目。证据显示该项目的受益人群也进行了生产性资产的投资（Ahmed等，2009年；Barrientos，2011年）。此外，Delgado和Cardoso（2000年）发现，在巴西实施的“社会福利”项目中，有较高比例的受益人进行了生产性资本投资。

现金转移支付还可以提高贫困家庭的风险承受能力，从而使他们能够进行收益率更高的投资。贫困家庭通常将生产性资产作为抵御冲击的缓冲性资产，这使得他们往往偏好于那些容易变现的资产（Banerjee和Duflo，2004年）。这些家庭趋避风险的程度很高，在进行投资决策时往往偏好于低风险低收益的投资，而放弃风险更高收益也更高的投资机会。现金转移支付能够给予家庭更多保障，降低他们趋避风险的程度，同时帮助家庭避免应对冲击而采取的破坏性策略，如变卖生产性资产，让孩子辍学以削减人力资本投入等做法。尼加拉瓜的“社会保障网络”项目实施于经济严重衰退时期。这一时期，国际咖啡价格跌至30年来最低水平，引起严重的经济衰退。Maluccio（2005年）的研究显示在这一时期，该项目的受益者比其他入更有能力维持他们的收入以及在人力资本方面的投资（即让他们的子女继续上学并维持所享受的基本医疗服务）。此

外，Sabates-Wheeler和Devereux的研究（2010年）也指出，在埃塞俄比亚，如果当地家庭所受的冲击与他们获得的转移支付相比不是非常严重，现金转移支付项目就能发挥类似作用。

转移支付对地方经济的影响不仅表现在直接受益者身上。在向地方经济注入一笔可观的资金后，这类项目就将通过乘数效应刺激当地的产品和劳动力市场，促使直接受益人之外的其他家庭创建资产。对南非养老金体系的研究（Møller和Ferreira，2003年）和对巴西养老金体系的研究（Delgado和Cardoso，2000年；Schwarzer，2000年；Augusto和Ribeiro，2006年）表明，转移支付对地方经济的效应十分显著。同样地，在社区层面，如果转移支付是通过公共设施项目来实施的，则可以有助于提供一系列对社区有重要意义的公共资产，从而提高生产率。

转移支付计划的一个常见问题是这类计划可能会降低家庭劳动力的供给。有证据表明，发展中国家实施的转移支付计划会减少儿童的劳动，但没有明确的证据显示计划会降低受益成人的劳动供给（Barrientos，2011年）。在非洲撒哈拉以南地区，Covarrubias、Davis和Winters（2012年）以及Boone等人（2012年）发现马拉维的转移支付计划促进了农业资产投资的增长，包括耕种设备和牲畜，家庭增加对自产农产品的消费量，农业雇佣劳动和儿童非农劳动减少，以及成人与儿童在劳动分配中增加了农业生产的比重。Gilligan、Hoddinott和Taffes（2009年）发现，在埃塞俄比亚，就那些同时享受“生产安全网计划”（PSNP）和配套农业支持政策的家庭来看，并没有迹象表明转移支付对劳动力供给产生了负面影响。事实上，受益者的粮食安全水平更高，用于生产的借贷行为更多，使用的农业技术更加先进，开展的非农经营活动也更多。在之后的一项研



究中, Berhane 等人(2011年)发现, 在提高粮食安全水平方面, “生产安全网计划”对连续五年参加计划的受益人所起的作用比对仅受益一年的人要大得多。

因此, 社会转移支付似乎是一个促进农村贫困家庭进行储蓄和投资的有效渠道, 但我们仍需开展更多的研究, 包括更加清楚地了解转移支付计划对家庭资产积累和农业投资的影响, 及其对计划设计的意义。

### 私人现金转移: 汇款对农业投资的影响

移民和汇款在很多国家中都是一个举足轻重的现象。在埃及、摩洛哥、尼日利亚和埃塞俄比亚, 汇款占到 GDP 总量的 5% 到 10% (粮农组织, 2009b)。由于很多移民对农业有深厚的感情, 他们更愿意在农业领域进行投资。海外移民对其在国内所属社区的感情使得他们可能对风险的容忍度更高。此外, 移民这一现象本身也往往可以创造利润丰厚的出口机会, 海外移民社区对“思乡产品”的需求构成了本国产品的出口市场。因此, 移民代表了农业资金的一个创新性来源, 尤其是在地方层面。即使没有直接进行农业投资, 汇款仍然起到降低风险的作用, 促使人们采用新的技术和方法。

汇款对农业和小农户的确切影响取决于具体的环境。例如, 在摩洛哥的一些农村地区, 移民使得农业劳动力减少, 从而导致短期内的农业生产下降, 然而就长期而言, 移民带来的汇款被用于农业投资, 对农业生产还是会产生积极影响 (de Haas, 2007年)。同样的结果也出现在非洲南部的五个国家, 作物产量在短期内下降了, 但在长期来看, 由于汇款的流入和当地农场工资的提高, 作物生产率和牲口的拥有量都有所上升 (Lucas, 1987年)。在加纳, 移民最初造成的负面影响随时间

的推移完全被汇款带来的积极影响所抵消。汇款资金的流入刺激了当地的农业生产和非农生产 (Tsegai, 2004年)。

亚洲也有证据表明汇款在长期具有积极影响。Gonzalez-Velosa (2011年) 在菲律宾的研究发现汇款既被投资于周转资金, 也起到保险的作用。收到汇款的农民比其他农民更愿意种植高价值的作物、使用手扶拖拉机和脱粒机, 并投资于灌溉设施。由于不存在劳动力供给制约, 汇款没有对生产造成负面影响。总的来看, 汇款起到了促进农业发展的作用。Sen (2003年) 在孟加拉国发现, 有证据显示包括移民在内的非农务工, 加上其他的多样化经营策略, 使得农村贫困家庭有能力积累资产。Mendola (2008年) 的研究也显示在孟加拉, 家庭中有一名海外移民的农民比其他农民更愿意种植产量波动较大的水稻品种。

然而汇款并不总是流向农业生产性投资。举例而言, Brauw 和 Rozelle (2008年) 在中国的研究发现, 移民导致谷物总产量在 1986-1999 年之间下降了 2%, 而家庭可支配收入却上升了 16%。他们的报告中提到汇款被更多地用于消费, 而不是生产性投资。同时, 也有不少证据显示在墨西哥, 相对生产活动而言, 移民们更倾向于投资房产 (见 Brauw 和 Rozelle 研究中的相关内容, 2008年)。

是什么因素决定了人们是否将汇款投资于农业呢? Ballard (1987年) 针对巴基斯坦开展的一项著名研究得出这样的结论: 不利的政策 (例如中央定价机制), 以及基础设施薄弱等因素, 使得将汇款进行农业投资无利可图。在此情况下, 汇款流向了消费和其他非农经营。<sup>21</sup> Miluka 等 (2007年) 发现阿尔巴尼亚的家庭没有将汇款用于提高生产效率及节省时间的农

<sup>21</sup> 更近期的研究 (Mansuri, 2007年) 发现, 汇款被用于投资农业机械、农用土地、拖拉机、管井以及人力资本。

业技术。与 Ballard 对巴基斯坦的研究结果类似，由于农业的政策环境不理想，阿尔巴尼亚的农村家庭表现出希望脱离农业的愿望。

来自印度的证据显示，在农业生产收益较好的情况下，农业确实可以吸引人们将汇款投资于农业生产。举例而言，Obrei 和 Singh（1983 年）发现，在土壤肥沃的旁遮普邦，人们普遍将汇款投资于农业。而在哈尔肯德邦，只有 30% 的土地是可耕地，相应地，在拥有 5-20 英亩的农民中只有 13% 的人将他们的额外收入用于农业生产（Dayal 和 Karan，2003 年）。

## 提高大规模农业投资对小农户的敏感度

### 大规模土地征购的趋势

大规模私营投资给政府带来了很大的挑战。近年来，在发展中国家出现了外资征购农用土地的风潮。土地征购意味着土地所有权的变化，但并不一定会增加一个国家的农业资本。从整个社会的角度来看，只有在投资者征购土地的同时也投资于其他资产，例如，土地改良、基础设施建设、设备和知识的积累，才能被认定为是投资行为。因此，虽然土地征购可以给中低收入国家创造机会，吸引急需的农业资本，但土地转让本身并不足够。这样的土地征购可能会对相关的社区产生重大影响，但在媒体报道中，这类交易的规模和影响并不总是很清楚。

国内实证研究所得有关土地征购的数据显示，官方记录的土地交易量要远低于媒体报道中提到的交易量。虽然土地转让的交易量可能非常大，但外国投资者通常只构成土地投资者的一小部分（见表 11）。举一个较为极端的例子：2004-2009 年间利比里亚出现大规模土地征购，

涉及全国一半以上的农用土地，这其中只有约 30% 的交易涉及外国投资者，且其中大多数为长期土地特许经营权的续约（Deininger 和 Byerlee，2011 年）。柬埔寨和埃塞俄比亚涉及土地征购的农业用地比例较高，柬埔寨为 18%，而埃塞俄比亚为 10%，但土地买卖的投资者大部分是其国内投资者，特别是近年来，这一趋势更加明显（Deininger 和 Byerlee，2011 年；Horne，2011 年）。在大部分其他国家，大规模土地征购涉及的农业用地大约占所有农业用地的 1-3%，这些交易的投资者中，外国投资者只占了少数。然而，单次土地征购的规模可能十分惊人。例如，Cotula 等人（2009 年）在报告中指出，2004-2009 年在五个非洲国家（埃塞俄比亚、加纳、马达加斯加、马里和苏丹），获批项目的规模从马里的 10 万公顷到马达加斯加的 42.5 万公顷不等。<sup>22</sup>

近期的土地买卖呈现出几个明显特征：一是除传统跨国公司以外的国际投资者的参与；二是这些投资者的原属地发生变化；三是涉及的土地规模很大；四是缺乏透明度且合同往往不完整；五是出现了一批以获得资源为目的的投资者，旨在将所获土地上生产的粮食出口到本国市场（Cuffaro 和 Hallam，2011 年）。

在东道国，政府往往会参与外方投资项目的谈判（Deininger 和 Byerlee，2011 年；Hallam，2010 年）。农用企业和工业部门构成了土地征购投资者的主体，但在发展中国家，外国政府和主权财富基金正在越来越多的参与大量购买

<sup>22</sup> 土地交易的详情见近期完成的土地交易矩阵图 (<http://landportal.info/landmatrix/index.php#pages-about>)

表 11  
大规模征购的土地面积清单

覆盖范围	土地征购	农业土地 总面积, 2009年	外国征购 土地 所占比重	时间段
	(百万公顷)	(百万公顷)	(百分比)	
<b>国家案例研究</b>				
巴西 <sup>1</sup>	4.3	265	..	2008年以前
柬埔寨 <sup>2</sup>	1.0	5.5	30	2004-09
埃塞俄比亚 <sup>2</sup>	1.2	35	51	2004-09
埃塞俄比亚 <sup>3</sup>	3.6	35	少量	2008-11
利比里亚 <sup>2</sup>	1.6	2.6	30	2004-09
马里 <sup>4</sup>	0.5	41	..	截至2010年
莫桑比克 <sup>2</sup>	2.7	49	47	2004-09
尼日利亚 <sup>2</sup>	0.8	75	3	2004-09
苏丹 <sup>2</sup>	4.0	137	22	2004-09
<b>多个国家</b>				
埃塞俄比亚、加纳、马达加斯加、马里和苏丹 <sup>5</sup>	2.5	270	..	2004-09
马里、老挝人民民主共和国、柬埔寨 <sup>6</sup>	1.5	49	..	2009年以前
哈萨克斯坦、乌克兰、俄罗斯 <sup>7</sup>	> 3.5	482	..	2006-11
非洲25国 <sup>8</sup>	51-63	800	..	2010年4月以前
81个国家 <sup>9</sup>	56.6	..	..	2008-2009
“贫困国家” <sup>10</sup>	15-20	..	..	2006-2009
<b>全球研究</b>				
全球 <sup>11</sup>	15-20	4 900	..	自2000年起
全球 <sup>12</sup>	70-200	4 900	..	2000-2011年11月

注：这些研究中用于估测征购土地面积的方法各异，包括实地考察、政府文件、媒体报告和国内研究。

.. = 数据不可得。

来源：粮农组织，2012a 报告的农业土地面积（公顷）。1 粮农组织，2011e；2 Deininger 和 Byerlee，2011 年；3 Horne，2011 年；4 Baxter，2011 年；5 Cotula 等，2009 年；6 GÖrgen 等，2009 年；7 Visser 和 Spoor，2011 年；8 Friis 和 Reenberg，2010 年；9 Deininger 和 Byerlee，2011 年；10 国际粮食政策研究所，2009 年；11 von Braun 和 Meinzen-Dick，2009 年；12 Anseeuw 等，2012 年。

或租用农田的项目。<sup>23</sup> 除此之外，国际私募股权机构和国际养老基金等国际投资者对发展中国家农业的参与度也不断提高（McNellis，2009 年；Anseeuw、Ducastel 和 Gabas，2011 年；Davies，2011 年；华尔街日报，2010 年）。

<sup>23</sup> 中国、韩国、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿联酋等海湾国家的主权财富基金逐渐涌现为这类土地征购的主要投资者。对国外土地的直接投资有时候直接发生在政府与政府之间。在其他情况下，主权财富基金会通过私营部门的中间机构来运作，例如他们的“私营”子公司或者国有企业（McNellis，2009）。

驱动外国投资者进行大规模土地收购的原因似乎不同于典型的外国直接投资（Arezki、Deininger 和 Selod，2011 年）作者们从投资国和东道国两个视角分析了促使外资大规模征购农业用地的决定因素。从投资国的角度来看，一个主要的驱动因素是对粮食进口的高度依赖；从东道国的角度来看，一个主要的驱动因素是农业生态条件，在那些拥有充足的、条件良好的土地供给的国家更容易发生土地征购。与关于外国直接投资的一般性文献得出结论相反的是，此次研究发现，常规的治

理指标和土地征购之间不存在有统计意义的相关性，也就是说东道国的整体治理水平不是决定这类资金流入的主要因素。最后，作者们还发现了很重要的一点：土地治理指标和土地征购之间存在很高的负相关性。指标中的关键变量包括：土地权属的安全性、对现有土地权的承认、土地政策的存在以及与土地相关的冲突。也就是说，东道国土地治理薄弱和对现有土地权力保护不力可能是土地征购的一个决定性因素，这有可能是因为投资者偏好对土地权利保护较弱的国家，或者说只有在这些国家，这样的土地交易才有可能实现。

目前，这方面的资金流动还不足以在全球层面造成重大影响。然而，在某些国家和地区，一些土地征购项目的影响（无论是积极还是消极的）已经十分显著，并值得关注。另一个需要引起关注的因素是这种资金流动未来的增长趋势，而这一点目前尚不明了。同时，我们需要注意到并非所有大规模土地征购项目都是由外资投资的。所谓的外资土地征购经常有国内投资者的参与，而且所获得的土地中常常至少有一半由国内投资者拥有。

### 大规模农业投资的影响

土地征购（以及对获得土地的后续投资）是大型企业投资者的一种投资形式。其他的投资形式可能并不涉及对土地的直接控制。这类投资对东道国和相关社区的影响各不相同，取决于所选的投资模式。一方面来说，农业领域的大规模企业投资可能意味着一个机遇。一些贫穷国家自然资源丰富但却没有能力进行大力投资以提高生产率，大规模企业投资可以填补这一空白。它可以支持基础设施建设以及技术和知识的转让。其他的积极影响包括创造就业，增加收入和促进进出口等。但是，涉及到土地征

购的投资也会带来一些重大风险，比如对现有土地使用者权利的忽视，尤其是在该国缺乏有力的治理和对现有权利的保护机制的情况下。另外，还可能产生负面的环境影响，例如土壤、水、森林和生物多样性等自然资源的枯竭，从而对该国和相关社区造成重大威胁。

最近，有多项行动致力于收集有关大规模农业投资对小农户影响的相关证据。在这一背景下，粮农组织于2011年11月召开了一次关于发展中国家农业领域投资的国际专家会议。会议回顾了目前对于由外国和国内投资者开展的大规模农业投资项目的认知，包括一系列的案例研究（插文19阐述了其中一个案例的重要结论）（粮农组织，2011f）。这些案例涵盖了不同的商业模式以及当地居民参与投资项目的不同方式和程度。其中一些案例涉及了土地征购，其余的则没有涉及。研究者所观察到的项目所产生的影响多种多样，具体的影响取决于一系列因素。

农业投资在国家层面的积极影响包括农业生产和产量的增长和作物多样化。某些产品的产品定位于出口市场，可以增加东道国的出口并提高产品的标准。在地方层面，外国直接投资的一个积极效应是创造就业。然而，项目创造的就业机会往往在时段和数量上都有限。这些就业机会并不总是由当地居民获得，且由于新创造的就业机会取代了一部分以前的岗位和个体经营，因此就业机会的净增加数目是有限的。在实施了承包种植计划的项目中，项目促进了当地社区对新技术和技能的应用，并改善了当地的基础设施。

当投资项目具有较高的包容性并鼓励当地农民积极参与时，项目对当地经济的积极影响表现的尤其明显，这类项目包括承包种植计划、合同农业或合资企业。这些积极的经济效应包括承包种

## 插文 19

## 柬埔寨的大规模土地征购

柬埔寨的农业创造了该国 35% 的 GDP（世界银行，2012 年）和 65% 的就业（粮农组织，2012a）。近年来，无论是在整个经济层面还是在农业领域，外国直接投资的流入都出现了大幅增长。农业领域的外国直接投资由 2000-03 年间的年均 100 万美元上升到 2007-10 年间的年均 5300 万美元。

柬埔寨也授予了外国及本国投资者大量的经济土地特许经营权，指的是长期土地租用权，租期通常为 99 年，用途为农业生产或农产品加工。大面积的土地租赁早在 20 世纪 90 年代末和 21 世纪初就开始了（1999-2001 年出租土地面积总计 43.5 万公顷）。柬埔寨于 2001 年出台了《土地法》，并于 2005 年出台了《经济土地特许经营权条例》，建立了管理经济土地特许经营权的正式框架（其中包括要求投资项目对环境和社会影响进行评价，并限制涉及土地的面积）。

1995-2009 年期间，获得批准的经济土地特许经营权涉及土地总面积为 100 万公顷，这对一个国土总面积 1750 万公顷、耕地总面积 550 万公顷的国家来说是一个天文数字（粮农组织，2012a）。大部分特许经营的土地由国内企业获得，35% 的特许经营土地被外国投资者获得，其中中国企业占的比例最大，以下依次为越南、泰

国、韩国和其他国家的企业。<sup>1</sup>

对 2010 年仍在运营中的 7 个占地面积 4000 到 10000 公顷不等的农业项目的初步分析发现，有证据表明这些项目产生的影响既有正面的也有负面的。但是，显然我们无法确定案例研究中的项目能够在多大程度上代表该国总体的土地投资项目模式。案例研究中所有项目都创造了大量的就业机会，它们为非熟练农业工人提供的工资远高于柬埔寨服装行业工人的最低工资。但是，在获益的同时，当地社区也付出了一些代价，失去了土地以及相关的生计。在一些案例中，有证据显示出现了环境问题，例如污染和森林砍伐。当然，如果要得到可靠的结论，还需要对项目的影响进行更加深入和全面的分析。

案例研究中涉及一个占地 4000 公顷的橡胶园项目。这一项目看起来在包容性方面比其他项目更加成功。在这一项目中，当地社区的参与度很高，项目土地的大部分仍然为当地社区所有，且顺利解决了相关的冲突。

<sup>1</sup> 柬埔寨的经济土地特许经营权因对当地居民和环境的影响而被民间团体深为诟病。根据英国广播公司 2012 年 5 月 7 日的报道，柬埔寨政府目前已经暂停了经济土地特许经营权的授予，以遏制人们失去家园和非法砍伐森林的趋势。

资料来源：以 2011 年柬埔寨发展资源研究所提供的材料为基础。

植者通过向项目核心农场出售产品和服务获得的额外收入，以及小农户将其工资所得用于自家农田的投资等。

另一方面，研究结果也包含了大量的证据，说明在土地权属界定不清且治

理薄弱的国家，大规模土地征购也会产生负面影响。负面的社会影响包括当地的小农户失去家园（通常获得的补偿不充分或没有获得任何补偿），牧民失去牧场以及当地社区收入减少等。总的来

说，就是当地居民拥有的资源减少了，从而影响了他们的生计。

研究同时也发现了一些负面的环境影响，主要是集约化生产对自然资源造成的压力，森林覆盖率的减少和生物多样性的降低。其原因通常是在项目启动前没有开展合理的环境影响评估，且在项目实施过程中缺少有效的环境管理体系。但研究却发现也有一些投资项目促进了环境友好技术的应用。

研究的最终结论显示，投资项目对当地经济的影响取决于一系列的因素。很重要的一点是投资项目如果涉及土地征购，那么往往不能像预期的那样对当地经济产生积极影响，尤其是项目用地之前已经为当地社区所用（包括非正式的使用）。相比而言，其他的商业模式更容易给当地居民带来收益。

相对于决定项目是否发生的因素而言，决定投资项目影响的关键因素包括东道国的政策、法律和制度框架以及东道国政府和地方机构监督和执行合同的能力。从地方层面来看，社会经济条件和当地民间组织的能力发挥了重要作用，尤其是农民组织的能力。决定项目影响的其他重要因素包括项目的商业模式，合同条款、谈判过程，以及项目的设计和计划。从投资者的角度来说，决定项目影响的重要因素包括投资者的总体组成和首要目标（例如，投资者是想投机获利还是长期发展），以及项目管理者与当地社区建立合作关系的能力。最后一个重要的发现是，来自第三方的、客观有效的外部支持对于确保项目成功是十分必要的。

研究所得证据还显示，与土地相关的农业投资对性别的影响存在差异（见插文 20）。因此，政府和国际组织在促进农业投资时，需要在相关政策和计划中特别关注性别平等及其他社会公正问题。

## 土地征购的替代选择 — 更具包容性的商业模式

农业领域的大规模企业投资不一定要将小规模农业生产转变为大规模农业生产。正如上文中案例分析提到的，除了大规模土地征购还存在其他更具包容性、体现合作关系的商业模式。相比较而言，这些模式可以将当地居民的资产和投资企业的资源有效地结合起来，从而更利于实现发展的目标。在这些商业模式下，当地农民提供土地、劳动力和本地知识，而商业投资者提供资本、进入市场的机会和技术，以及专业知识。这样可以使农民在自己的土地上进行投资，提高生产率。

目前出现的一个发展趋势为这一领域提供了更多的机会，即农业投资基金的兴起。这类基金中有很多都把投资的目标对准了农用企业以及中小型农村企业，强调通过加工、物流服务、批发等环节实现产品增值。Miller 等（2010 年）分析了 31 家投资基金，注意到这类基金具有增加上述领域私营投资的潜力，而这一领域往往被投资者认为风险过高。这类基金通过集中资金、将其分散投资于一系列不同农用企业，并委托专业基金经理对投资组合进行管理的方式，降低了单个投资者面临的风险和困难。很多发展机构对这类农业发展基金进行了投资，并通常会赞助一个平行的技术援助机构以确保中小型企业和小农户能从投资中获益。

Vermeulen 和 Cotula（2010 年）的研究提供了一个分析框架，用于分析小农户、项目执行人和大型投资者在各个商业模式中扮演角色的性质，主要由以下四个相互关联的成分组成：

- 所有权：哪些利益相关者拥有项目及其关键资产的所有权？
- 话语权：项目的设计和 execution 由谁决定？

## 插文 20

## 坦桑尼亚联合共和国土地相关投资影响的性别差异

一项针对坦桑尼亚联合共和国北部的案例分析了企业麻风树和园艺生产投资对当地男性和女性产生的不同影响及其后果。<sup>1</sup> 该案例的研究重点不是大规模土地征购，而是采纳其他允许农民参与的商业模式，包括“集体承包种植计划”、“正式或非正式个体承包种植计划”和“长期雇工”。

案例研究的结果发现这些企业确实为当地农村居民创造了新的就业和获得收入的机会。同时还发现这些投资项目对小农户和农业工人在就业机会和收入增长方面的影响存在着性别差异。一些重要结论如下：

- 已婚且本身不是承包种植者的妇女通常发现她们的劳动负担加重了，但没有得到相应的回报，表明需要为妇女创造更多增加收入的机会。
- 由于女性承包种植者掌握的资源较男性承包种植者少，因此她们获得收入的机会要少于男性。
- 另一方面，在园艺生产项目中，妇女成为正式工人的机会与男性相当，有时候甚至高于男性，但是项目通常会按照“男人的工作”和“女人的工作”来进行分工，从而出现工作上的性别隔离。
- 在蔬菜生产项目中，集体承包种植计划同时为男性和女性提供了增加收入的机会，使他们可以获得比在蔬菜园打零工更高的收入，特别是对妇女而言，这类计划为她们提供了增加现金来源的机会，以补充来自现有创收活动和种地的收益。
- 投资项目的表现表现出来的性别差异可能因其所涉及的作物种类不同而不同。麻风树因其经济效益低而被认为是一种“女性作物”，在采集麻风树种子方面，女性获得收入的机会要高于男性。但是，只有较

少的妇女能够从事利润丰厚的蔬菜种子生产经营，因为这需要更多的启动资本。

与土地相关的投资对农村贫困男性和妇女在获取、使用、掌控土地方面的影响存在差异，主要表现为：

- 签订合同成为承包种植者并不能提高妇女在家庭中的掌控力，以及对土地及相关收入使用的决定权。
- 成为合同承包种植者的妇女可以通过租赁土地进行生产获得额外的收入。但是，她们需要有启动资源才能开始此类生产经营活动。
- 作为合同承包种植者的妻子，妇女对土地使用的决定权提高了，但是她们对土地的获取和控制仍然依赖于她们的丈夫。
- 加入集体承包种植计划的妇女获取土地的机会增加了，并且可以避免她们的土地从种植自家口粮变为种植承包种植计划的指定作物。

该项案例研究还发现了每一种商业模式特有的良好规范，可以纳入未来对投资的管理措施中。研究指出需要采取措施，减少对妇女参与承包种植者计划的制约，并强调给予女性承包种植者特别支持的重要性，包括培训和能力建设。研究还发现集体承包种植计划为参与者提供了个体经营的机会，从而为他们带来收益。案例研究所涉及的当地居民，尤其是妇女，认为这种机会比在园艺生产基地打零工的机会要好。

<sup>1</sup> 坦桑尼亚联合共和国的案例研究是粮农组织就这一主题委托开展的一系列案例研究中的第一个。

来源：根据 Daley 和 Park（2011 年）的资料整理。

- 风险：哪些群体承担了生产风险、市场风险及其他风险？
- 回报：成本和收益是如何分配的？

他们的研究描述了六种以不同形式吸引小规模农户参与投资项目的商业模式（见插文 21）。没有任何一种模式是十全十美的，在同一种模式下也存在着多种不同的情境、方式和影响。某种商业模式是否有利于项目所在地的发展取决于很多因素，包括当地的具体情况。

上文所讨论的有关大规模商业投资的有限证据表明，土地征购的替代选择可以让农民保留或加强他们对土地的控制，并更易于与当地经济建立联系，从而为所有利益相关者带来收益。然而，这些收益并不会自动产生、也不会立即产生。很多包容性的投资模式受到各种因素的制约，起步时需要大量的外部支持（公共部门的支持和私营部门的支持）。这类商业模式也可能会引起更高的交易成本。

## 插文 21

### 农业领域企业投资的包容性商业模式

大规模土地征购的替代选择包括以下几种，但这些模式并不一定能对所有利益相关者带来收益：

- **合同农业**：当地农民（或农民团体）与大企业签订合同，在自己土地上进行生产，并在指定的日期之前向企业交付一定数量和质量水平的产品。交易价格为双方事先约定或参照现货市场价格。企业通常负责向农民提供种子、肥料、技术支持等先期投入品。
- **租赁和管理合同**：农用企业向中小规模土地所有者租借土地，向其支付租金或按照双方协议分享获得的产品或利润。
- **佃农制和租佃分成制**：中小规模农户向大型农用企业租用土地的模式。在佃农制模式下，农民向农用企业支付租金；在租佃分成制模式下，农业和企业达成一致，按一定比例在双方之间分配获得的利润或产品。
- **合资企业**：包括一系列各式各样的模式，涉及两个或两个以上利益相关者共同经营一家企业。合

作方共同拥有企业的所有权、决策权，共享收益，共担风险，但保留各自的法律地位。

- **农民组织或合作社**：由农民群体创建的组织，为成员共同所有，实行民主管理。通过这一模式，农民可以在加工、贮藏、销售产品、签订合同、融资等商业活动中享受规模经济带来的好处。这一模式经常被人诟病的一点是决策时间漫长，解决这个问题的一种方法是成立由农民所有的公司，虽然民主程度会有所下降，但将缩短决策时间。
- **上下游企业联系**：是对各种帮助小农、经营者和农用企业参与上游活动（农业投入品的生产、购买和分配，如肥料和种子等）及 / 或下游活动（农产品的加工）安排的统称。这一模式常常可以帮助小农户获得平时很难获得的机会，例如参与国际标准认证项目。

来源：以 Vermeulen 和 Cotula（2010 年）的研究为基础。



农业价值链中促进双赢的经营安排所取得的经验表明，中间机构在联结小农户和商业投资者方面发挥了重要作用。中间机构可以是民间团体、专业技术服务机构、捐赠方，也可以是政府部门。根据“市场再治理”倡议的研究结果，一个作为推动者和催化剂的公共部门对于在现代化农业市场中开发包容性商业模式不可或缺，同样不可或缺的还有“思路开放的企业部门”和有组织的农民（Vorley 和 Proctor, 2008 年）。

所有利益相关方（政府、国际社会、民间社会以及当地社区）在确保农业企业包容性方面均发挥着重要作用。政府、国际社会和民间社会可以帮助处理当地小农和大型农用企业之间权力的不平衡。为确保包括小农在内的所有利益相关方获得期待的社会和环境结果，需要采取如下重点行动（粮农组织，2011e；Vermeulen 和 Cotula, 2010 年）：

- 确保合同的良好制定、界定和实施；
- 保障土地所有制和公平赔偿；
- 推动土地抵押贷款；
- 改善利益相关方获得银行、保险、律师事务所以及法庭服务的状况；
- 宣传并提高对于商业运作和获取市场信息的意识；
- 促进赋权于小农和当地人民的参与式进程；
- 赋权当地组建农民组织；
- 提高外商直接投资和土地征购的透明度，加强信息发布（包括文件编制）；
- 鼓励开展事前和事后社会、性别和环境影响监测和评估。

### 通过治理改善农业投资所产生的社会和环境影响

为指导如何确保农业投资符合期望，粮农组织与其他利益相关方（包括国际社会、政府、私营部门、民间社会以及学术

机构）一直在努力推动相互支持的框架，例如《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》（简称《自愿准则》）和《尊重权利、生计和资源的负责任农业投资原则》（简称《负责任农业投资原则》）。

《自愿准则》旨在通过制定原则和国际公认标准为负责的权属和善治规范提供参考（粮农组织，2012b）。《自愿准则》提供了范围广泛的指导，包括政策法规制定和实施、权属管理，以及气候变化和自然灾害等环境问题。

《自愿准则》制定了相应的方式，依据这些方式，政府和其他利益相关方能更大程度地确保外商直接投资和其他投资产生期望的社会和环境影响。《自愿准则》鼓励涉及权属的负责任投资，以期改善粮食安全。《自愿准则》明确了应当落实到位的保障措施，确保投资（特别是涉及大规模征地的协议）认可并保护潜在受影响群体和社区的现有权属权利。《自愿准则》还提供了其他方面的指导意见，例如确保投资方和其他利益相关方遵从磋商性和参与性的谈判过程。

《自愿准则》基于一项包容的磋商进程。在此进程下，政府官员与来自民间社会组织、私营部门、研究机构、承担粮食安全和营养职能的联合国机构以及学术机构一道，确定并评估有关问题和行动。在广泛磋商活动以及粮安委牵头的政府间磋商基础上，《自愿准则》最终敲定，并于2012年5月11日通过粮安委特别会议批准。

此外，粮农组织、国际农发基金、联合国贸发会议及世界银行制定了7项重要原则，这些原则构成了《负责任农业投资原则》（粮农组织，2011g；粮农组织等，2012年）的重要内容。《投资原则》的首要目标是确保农业企业投资产生对各方都有利的结果。这7项原则提供了一个框

架，作为制定法规、投资合同、国际协议以及企业行为准则的基础，但是，该框架未规定具体监测体系。然而，一些民间社会组织公开批评《负责任农业投资原则》，认为其确定的原则力度过于薄弱（食为先信息及行动网络，2010年；跨国学会，2011年），特别是与人权关联度不够紧密。

四家机构确定的负责任农业投资总体原则包括：

- 土地和自然资源权利。承认并尊重土地和自然资源的现有权利。
- 粮食安全。投资不得有损粮食安全，而应加强粮食安全。
- 透明度、善治和有利的环境。确保土地获取和进行相关投资的过程透明、受到监督，并确保进程问责。
- 磋商和参与。与所有受到实质性影响的各方进行磋商，磋商协议要记录在案并得到执行。
- 经济可行和负责任的农业企业投资。确保项目在各个方面的可行性，尊重法治，体现行业最佳规范，并产生持久的共同价值。
- 社会可持续性。投资产生理想的社会和分配影响，不会加剧脆弱性；
- 环境可持续性。量化环境影响，并采取鼓励资源的可持续利用，同时尽量减少和减轻负面影响。

在联合秘书处的支持下，粮安委主席团和顾问小组共同启动了一项由各利益相关方参加的包容性磋商进程，制定并大范

围推广有助于加强粮食安全和营养的负责任农业投资原则。磋商进程将确保与《自愿准则》的一致性和互补性。《负责任农业投资原则》及相关研究成果将视为此进程的投入。

## 关键信息

- 营造一种激励私营部门投资农业的氛围对所有投资者来说都是不可或缺的，但是这种氛围还不足以让所有农民投资于生产活动，并确保私营投资满足期望的社会目标。
- 应给予小农特别关注，推动其克服投资的制约因素，包括市场准入和获取金融服务困难、财产权不稳定以及易受风险影响。支持以有资质的生产者组织方式来筹集社会资金，开展社会转移计划帮助小农积累资产，克服制约因素。
- 大规模农业投资可能会带来机遇，但征地也会构成某些特有的挑战，让小农和农村贫困群体受到潜在影响。完善大规模投资治理，推动使当地人受益的包容性商业模式，这些都非常重要。
- 这两种情况凸显了政府发挥的不可替代的作用：创造适当的有利环境以吸引对社会有益的私营投资；以及确保为必要的公共产品投资。