

## 6. 改善农业投资的政策框架

没有人会质疑农业投资的重要性，这是战胜饥饿与贫困、向可持续农业转型的最有效策略之一。但在世界饥饿与贫困最严重的地方，过去 30 年间农民和政府的投资都处于停滞或负增长状态。他们面临的挑战是既要促进公平的生产力增长，又要大力加强农业环境的可持续性。

农民在当前和将来都是农业投资的最大来源，这意味着他们必须处于一切投资战略的核心位置。因此，仅关注公共投资、官方发展援助和国内外投资是远远不够的。全世界数亿农民已经表达了投资生产活动的意愿，有时即使是在恶劣的条件下仍然如此。但是，农业投资常常因缺乏政策和体制环境的支持而受到制约。可以想象，如果有良好的支持环境，农民取得的成就将会更加宏伟。

因此，有必要了解不同环境下农民面临的激励和制约因素，以发掘其投资潜力。公共部门在营造和促进有利投资环境方面起着不可或缺的作用。这样，以农民为主，同时包括其他农村企业家和投资者的私营投资才能蓬勃发展并带来良好的社会效益。政府和捐赠方在这方面负有义不容辞的责任。有利的投资环境的具体内容众所周知，但在很多区域依然不够明晰。实际上，很多区域的农业公共支出占了很大比例且在不断增长，但却未分配到能带来最大经济和社会效益的投资上。如果说大家对如何改进农业投资已经了如指掌，为何取得的成果却寥寥无几呢？

### 为私营农业投资营造有利条件： 环境非常重要

前面的章节回顾了为私营农业投资营造有利环境所面临的挑战。但由于国家和区域的差异，这些挑战在不同的背景下有不同的重点和意义。经济发展的整体水平，农业在经济中的角色，农村贫困和饥饿的范围和程度，环境退化程度，治理质量和体制能力的高低等，都是必须考虑的因素。总体而言，不同收入水平的国家投资的重点和面临的挑战也会各不相同。

高收入国家的农业部门通常已经高度发达，拥有雄厚的资本和有利的农业投资环境，有能力应对有效需求的增长，特别是通过加强投资等方式。但在很多国家，较之其他部门，农业投资的动力在很大程度上受到经济和部门政策的影响，这些政策很多时候是极度有利于农业的。

从农业投资的角度，这些国家面临的一项重大挑战是如何确保经济刺激政策不向农业倾斜（或偏离农业），以及如何确保农业和其他部门的投资拥有公平的竞争环境。这可能意味着减少政府对农业的直接支持和保护，这对确保经济可行的高效农业资源分配和投资模式至关重要，不论是在国内还是国际层面。另一项重大挑战是要确保激励政策体现出环境成本和收益，以此强化生产的可持续性。

中等收入国家已经实现了一定程度的农业资本存量，超过了低收入国家（见下文）。中等收入国家农业部门的产品和经营主体相对而言较为多样化。农业对减贫

的影响各国不一，但通常都较为有限。私营投资来源丰富（小农农场投资、企业投资和外商直接投资），投资活动形式多样，既有小规模私营商业农场，也有大型企业。较其他生产者而言，某些生产者的投资能力可能处于相对劣势。

除了在经济激励政策上要确保农业与其他部门拥有公平竞争的环境，并将环境成本和收益纳入农业服务，很多时候如何改善投资环境也是一项重要挑战。这些国家面临的一项关键性政策挑战也是避免对不同类型的投资者产生歧视，尤其是要消除小投资者和条件较差区域的投资者面临的障碍。这不仅是出于平等和公正的考虑，也是为了确保投资资金的有效分配。另外，很多时候还必须对农民投资可持续生产方式予以特别的支持。

低收入国家还远未实现农业在生产、产量、创收和减贫等方面的潜力。对多数农民而言，提高农业生产是脱贫战略的核心内容。成立农场一级的资本捐赠，包括物力、人力和自然资本等，对实现上述目标至关重要。因此，增加小农的生产性资产并加强其投资能力是减贫工作的奠基石。

另外，在这些国家实行公正的农业投资激励政策，不管是对其他部门还是不同的农业投资者而言，其重要性均不亚于此前讨论的另外两类国家。同时，在许多国家中，改善农业投资环境也是促进农业投资不可或缺的条件。但仅凭这一点并不能保证充足的资金积累。政策和计划需将目标指向克服小农生产性资产积累面临的种种制约。此外，对于投资回报期较长的可持续生产方式投资予以特别支持，也可成为增强生产可持续性的关键举措。大规模的投资有助于农业资本形成，但难以解决大量人口的贫困和粮食安全等问题，如果处理不当还会为资源贫乏的农村人口带来巨大风险。因此，有必要实施相关的政策

和计划，以确保此类投资有利于而不是有悖于当地居民的粮食安全和减贫进程。

## 通过公共投资创造有利的投资环境

公共投资必须为私营投资营造有利的投资环境。目前，要求扩大农业公共投资、增加农业总体支出的呼声不断高涨，但增加农业总体支出并不是一项简单的提议。因此，在遵守某些核心原则的基础上，加强有限的农业公共资金的影响力更为重要。

## 将紧缺资金集中用于公共产品投资

有证据显示，很多情况下，可通过将针对私营产品的补贴转化为为公共产品的投资，而加强现有的农业公共支出水平对农业产量、农业生产率和减贫工作的影响。例如，信贷补贴的社会收益率通常较低，但公共投资可加强金融机构的能力，进而改进信贷服务和提高社会收益率。而定向社会转移可以通过帮助贫困小农保留和扩充资产来创造公益。

## 研究和发展投资

大量证据表明，对发展中国家农业研究和技术的公共投资可获得较高社会效益，但是非常明显，目前对这一领域的投资还远远不足。公共支出如用于农业产量或生产力的研发，将比其他农业相关活动的直接支出和为农业所进行的重点投资产生的影响力更大，如农村基础设施、教育、电气化、卫生和电信等。用于提高生产力的研发支出对减贫工作一贯都非常重要。

## 审慎选择农业投资

不同类型的农业投资收益也不尽相同。在倡导为农业注入更多资金的同时，

还应按生产力、减贫或其他成果来区分高回报和低回报活动。选择农业投资时需考虑一系列因素。

- 尽管有证据显示研发投资自始至终都能带来持续的高回报和减贫效益，但是其他农业投资模式可视不同国家的不同情况而定。
- 其他某些部门的公共投资也可能对农业生产和减贫工作做出巨大贡献，特别是农村道路和教育等重点领域。
- 制定一套详细的投资地理策略也很有必要，因为不同地方为农业发展投入的政府资源所获得的回报可能差异较大。报告提供的几个实例表明，较之潜力较大的地区，条件欠佳的地区可能会出现投资不足的情况。
- 决策者和其他利益相关方应认识到，某些公共投资的收益需要较长时间才能实现，因此短期分析有可能掩盖公共投资经过长期运行后获得的经济收益。

## 改进农业投资的政策和计划

促进农业投资并将资金用于具有较高经济和社会回报率的活动中，虽然相关原则已是众所周知，但要转化为政策行动却并不容易。改进公共政策和计划，促进对农业和为农业进行的投资，设计一系列核心要素。

### 制定目标

有效的农业政策和投资计划要求制定相应目标，并明确如何将政策和公共投资与一国的整体发展战略联系起来。各国目标不同，必须在利益相关方的有效参与下制定目标。一般来讲，对于扩大粮食供应、减少贫困和确保环境可持

续性等关键目标，处于不同发展阶段的国家可能重视程度不同。

### 确保政策和公共投资计划的一致性

确保公共政策和投资计划的一致性，可进一步扩大其影响力，促进目标的切实有效实现。这就意味着要确保政策和公共投资以既定目标为宗旨，相互促进而不是相互抵触。如果政策和投资计划不一致、不连贯，二者的影响力都将大打折扣。缺乏适当的政策框架将带来浪费公共投资资金的风险。

### 加强政策和投资计划及影响分析的实证基础

为了确保政策和公共投资的一致性和有效性，提供有关其本质和影响的牢固实证基础是非常必要的，但做起来并不容易。农业公共支出审查中对公共支出配置的实情概述十分关键，可作为进一步研究的基础。<sup>28</sup> 公共支出跟踪调查重点关注预算的执行情况，可追溯并测定从分配到最终使用者的整个过程，评估公共资金实际用于预期目标的数额，并找出漏洞所在。另外，了解激励政策对私营投资者的影响同样重要。<sup>29</sup> 与之密切相关的是要加强各个层级的决策能力。

### 确保各部门、政府、部委、机构和发育伙伴之间协调一致

农业投资可为通常为其他部门和机构关注的问题做出贡献（如健康和营养），其他部门和机构的投资不一定以农业为中心（如道路基础设施、电气化、教育等），但可能成为促进农业增长最重要的某些因

<sup>28</sup> 世界银行和英国国际发展部已制定了公共支出审查指导准则（世界银行，2011e）。国际食物政策研究所已针对不同国家不同类型的公共支出和投资回报率开展了多项研究（第5章引用了其中一些研究）。

<sup>29</sup> 《非洲项目粮食和农业政策监测及分析》（见第3章）是一项旨在改进政策和公共支出分析的倡议。

素。这表明消除行政和机构障碍很有必要，因其阻碍了机构间的协调，不仅是在发展中国家政府的部委之间，还包括捐赠机构各单位之间。很多时候，对农业和为农业进行投资的各级政府之间的协调也很重要。第一步（较为容易的一步）可能涉及改进信息共享，包括公共投资产生的跨部门影响，以及各机构投资活动的数量和特点等信息。第二步，也是更具挑战性的一步，即尝试改进机构间和机构内部的分配，实现互利互惠和多项发展目标。

### 提高政策和计划的治理水平、透明度和包容性

提高治理水平，包括提高公共政策和投资重点的透明度和包容性，对最大程度实现政策效果起着至关重要的作用。要进一步协调跨部门和跨机构的工作，需确保所有利益相关方都参与政策和投资计划的制定和实施。行政和政治权力下放通常有助于增强透明度和问责制。

### 克服政治经济障碍

要将政策和公共支出的目标明确为促进发展和减少贫困，各个国家和各种环境下都会遇到一些政治经济障碍，其中主要是避免精英把持，以及克服当前政策受益人对变革的抵制。政治经济障碍可能是改进私营投资鼓励政策和改善农业公共投资面临的最大困难。但无论如何，上述领域取得的成果，如明确目标和发展战略，政策一致性，强化政策和投资决议的实证基础，改善协调和提高透明度等，都有助于为变革提供必需的政治支持。

## 报告的关键信息

《2012年粮食及农业状况：投资农业创造更美好未来》内含如下关键信息：

- 投资农业是减少贫困与饥饿、促进可持续发展的最有效战略之一。在过去30年中，农工人均农业资本和公共农业支出陷于停滞或下滑的区域也正是当今世界贫困与饥饿的重灾区。未来几十年中对农产品需求的增长将令自然资源基础面临更大压力，而在许多发展中国家这一基础已发生了严重退化。需要投资保护自然资源并向可持续性生产过渡。以可持续方式消除饥饿需要大幅增加农业投资，同时更重要的是提高投资质量。
- 农民是农业投资的最主要来源。尽管最近人们开始关注外国直接投资以及官方发展援助，而多数农民面临的环境难以对其提供很多帮助，但是农民自身对农业的投资依然超越了上述来源的资金，同时也远远超过政府的投资。以农业资本存量计算，农民的农业投资额几乎相当于其他来源投资总额的三倍。
- 任何增加农业投资的战略都必须以农民为中心。公共部门必须构建良好的农业投资环境，才能让农民的投资达到所需水平。这些基本要求众所周知，但是通常遭到忽视。治理不善、缺乏法治、腐败泛滥、产权得不到保护、贸易规则随意变更、相比其他领域对农业的额外征税、缺乏足够的农村基础设施和公共服务，以及浪费稀缺公共资源等都加剧了农业面临的成本和风险，并极大地挫伤了投资农业的积极性。政府必须投资进行必要的机构建设和人力资本开发，支持为农业投资构建有利环境。
- 有利的投资环境是农业投资必不可少的一项条件，但是并不足以吸引更多小农投资，也无法确保大规模投资能实现所需的社会目标。

— 政府和捐助方需要特别负责帮助小农户克服在储蓄和投资中面临的障碍。小农户在投资农业时通常面临十分严重的限制，因为他们从事农业生产只能满足生存要求，难以有所节余或抵御额外风险。要进一步保护小农户的产权，并提供更好的农村基础设施和公共服务。力量更强的生产者组织如合作社等能够帮助小农户管理风险，并在市场上实现规模经济。社会安全网和转移支付能帮助小农户在农业或其他选择领域内积累和保持资产。

— 政府、国际组织、民间社会以及公司投资者必须确保大规模农业投资能够带来社会效益，并有利于环境可持续发展。大规模投资，包括外国公司和主权投资者的投资，能够在农业领域创造就业机会，实现技术转移，但是也可能

给当地人民的生计带来风险，在产权不明确的情况中尤为如此。必须通过提高透明度、问责水平以及不涉及土地转让且能造福当地人民的包容性伙伴关系模式改善对大规模投资的管理。

- 政府和捐助者应将稀缺的公共资源用于提供具有较高经济和社会回报率的重要公共产品。公共投资的重点因时间地点的不同而有所不同；但有证据明确显示，某些类型的支出优于其他类型。投资公共产品如提高生产力的农业研究、农村道路和教育等获得的社会回报通常高于肥料补贴，因补贴常被农村有权势者攫取，且分配方式也损害了私营投入品供应者的利益。这些补贴可能在政治上较受欢迎，但通常未必是公共资金的最佳用途。政府如果将重点放在公共产品（包括可持续自然资源管理）上，可大大加强公共支出的效果，既促进农业增长，又有助于减少贫困。政府必须投资进行必要的机构建设和人力资本开发，支持为农业投资构建有利环境。

