

# 粮食及 农业状况

2012

投资农业创造更美好未来

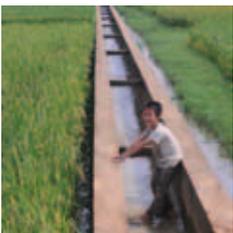
《2012年粮食及农业状况：投资农业创造更美好未来》显示农民是发展中国家中最大的农业投资者，并由此认为任何旨在改善农业投资的战略都必须把农民及其投资决定放到中心位置。报告同样也通过证据说明了如何更加有效地使用公共资源刺激私营投资，特别是农民的投资，以及如何调动公共和私人资源实现更具社会效益的成果。本报告关注农民的资本积累以及政府为协助农民积累资本所做的投资。

农业投资对于促进农业增长，减少贫困和饥饿，以及增强环境可持续性十分关键。南亚与非洲撒哈拉以南地区是目前世界上饥饿与极端贫困发生率最高的区域。近30年来，这两个区域的农业工人人均投资都陷于停滞或出现下降。最近有证据显示出现了好转的迹象，但是在这两个区域以及其他区域内以可持续的方式消除饥饿，将需要大幅提高农场对农业的投资水平，并大规模提高政府在该领域内投资的水平和质量。

内容摘要



# 粮食及农业状况



## 一切投资战略必须以农民为中心

本报告提出了迄今最为全面的数据，描绘了中低收入国家农民、政府、捐助方和私营外国投资者的相对投资规模以及支出水平。公共和私营投资者出于不同目的将各自资源投向不同目标，区分投资和支出也并非易事。简而言之，投资是指积累能够在未来增加收入或带来其他收益的资产，而支出则是指当前开支以及通常不被视作投资的转移支付。

尽管存在着这些概念上和经验上的局限，但所能获取的最佳数据显示中低收入国家农民每年在自有农场资本积累方面的投资是该国政府对农业投资的四倍有多。此外，农民的投资也超过国际捐助方和外国私营投资者对农业的支出。农民自身投资占绝对主导的现象意味着任何旨在提高农业投资数量和效果的战略都必须以农民为中心。

## 农业需要良好的投资环境

投资环境会直接影响农民的投资决策。尽管许多农民甚至在得不到支持时依然会进行投资（原因在于他们的选择可能有限），但是本报告中有大

量证据显示良好的投资环境会令农民增加投资，且这类投资更可能产生社会和经济效益。

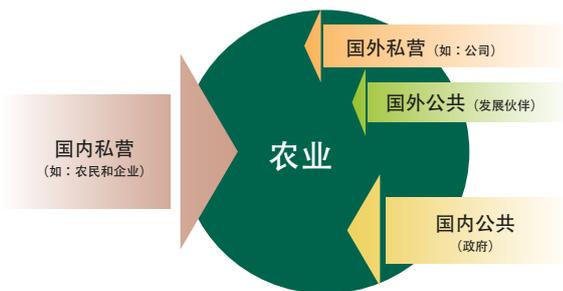
是否存在良好的投资环境取决于政府和市场因素。农民和其他私营企业家依据市场释放出的价格激励信号决定在何时何地进行投资能够带来利润。政府负责构建法律、政策和体制环境，令私营投资者本着对社会负责的态度，就市场机制做出回应。如果缺乏有利的环境和充足的市场激励，农民不会对农业给予足够投资，而且其投资也未必会产生对社会有利的效益。事实上，为私营投资创造并保持有利的环境正是公共部门可以开展的一项最重要投资。

良好的投资环境应包括哪些因素众所周知，而多数这些因素将对创造有利的农业投资环境发挥同样或更重要的作用。这些因素包括：善治、稳定的宏观经济、透明和稳定的贸易政策、有效的市场机制以及对产权的尊重。与其他行业相比，政府也会通过农业支持或税收政策，以及汇率和贸易政策等影响农业投资的市场激励因素。因此，必须仔细确保给予农业部门平等待遇。适当的农业投资框架需要将环境成本和效益纳入农业投资者所面对的经济激励因素中，同时还需要建立相应机制，推动向可持续生产体系的过渡。

## 政府可帮助小农户克服面临的投资挑战

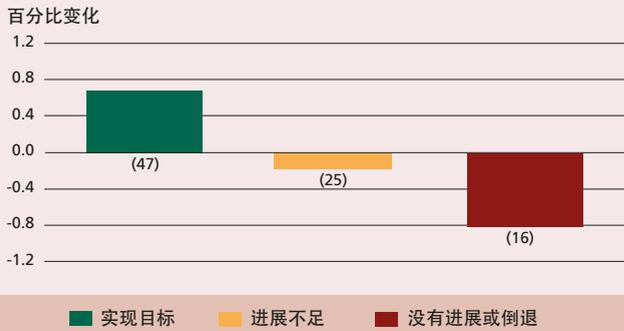
多数中低收入国家的农民在农业投资方面都面临不利环境且激励因素甚微。小农户通常面临某些具体制约，包括极端贫困、产权缺乏保护、难以进入市场和获取金融服务、易受冲击，且应对风险的能力有限。确保小

农业投资来源



来源：粮农组织

### 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。

### 中、低收入国家农业工人人均农业资本存量年均变化，1990-92至2007年



注：欧洲和中亚各国的年均变化根据1992-2007年数据测算。来源：作者根据粮农组织，2012a和世界银行计算得出的结果。

农户和大型投资者公平竞争对于保证平等和经济效益十分重要。这一点对于从事农业生产的女性影响尤为突出，因为女性通常面临更为严重的制约。有效和包容的生产者组织能够帮助小农户克服在进入市场、获取自然资源和金融服务时所面临的部分限制。作为政策性工具，社会转移支付和安全网计划也能帮助最贫困的小农户拓展资产基础。这些工具有助于克服两类对小农户影响最严重的制约因素：自身缺乏存款且无法获得信贷，以及缺乏应对风险的保险。这些机制能令贫困的小农户和农村家庭积累资产并摆脱贫困陷阱，但是他们对于资产（人力、物力、自然或金融资本）与活动（农业或非农工作）的选择将取决于总体的激励结构以及各家农户的自身状况。

### 大规模私营投资能够创造机会但需要进行治理

私营公司、投资基金和主权财富基金不断增加用于大规模土地收购的国际性资金，引发了重点关注。这类投资规模有限，只能对全球农业生产造成微弱影响。但是，这些投资在当地的潜在影响以及未来规模继续扩大的可能性令人担心其可能造成社会和经济的负面影响，特别是在低收入国家。因为这些国家通常没有能力建立并落实监管框架应对这些问题。

大规模投资可能会提高生产水平、增加出口收入、创造就业并促进技术转让，但是也蕴涵着风险，导致现有土地使用者权利受损，并造成负面环境影响。一项明确的挑战在于如何提高政府和当地社区的能力，保证谈判确定的合同尊重当地社区权利，并能够监督和强制执行合同。《负责任农业投资原则》以及《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》等文书能就此类问题提供一项框架。应促进大型投资者选用替代性和更具包容性的商业模式，创造更多机会让当地农民参与农业价值链。

### 投资公共产品将更好地促进农业发展和减贫

提供公共产品是良好农业投资环境的根本组成部分。多个国家50年来的证据显示，对农业研发、教育和农村基础设施的公共投资会比农资补贴等其他支出带来更好的回报。投资农业公共产品能有力促进农业生产率提高和减贫，显示出这两个目标通常是相辅相成，而非相互抵触的关系。农村地区公共产品的各项投资也可以是互为补充的；投资于教育和农村基础设施将促进农业投资，且通常被视为推动农业增长和农村整体经济发展的某些最主要因素。

替代投资的相对影响因国别而异，因此投资的优先重点必须因地制宜来确定。但是，农村公共产品投资能带来相互促进的回报。

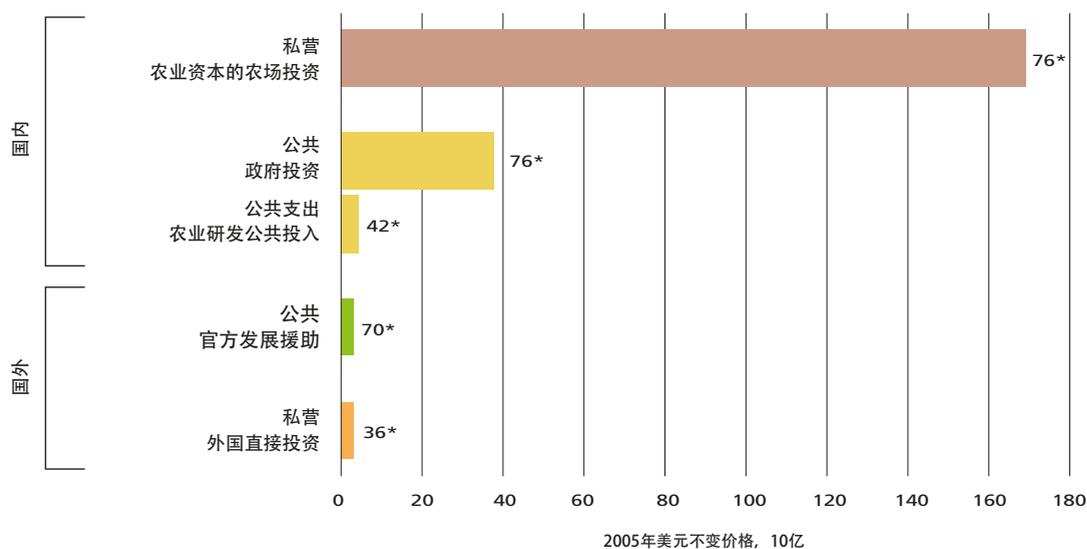
## 改善公共支出效果

尽管有大量证据表明，公共产品投资能带来高水平的经济和社会收益，直接或间接地支持农业发展，但是各国预算分配未必与这一优先重点相匹配，实际支出也未必总是遵守预算分配来执行。这背后有多项政治经济因素，如强大的利益集团采取集体行动、难以为周期长且效益分散（许多农业和农村公共产品都是如此）的成功投资明确责任归属，以及治理水平低和腐败等等。加强农村机构并提高决策透明度将改善政府和捐助方绩效，确保稀缺的公共资源能带来尽可能多的社会效益。许多政府都在采取措施改善支出的计划、针对性和效率，包括实施更透明和更具包容性的预算程序。对此要予以更多鼓励。

## 报告的关键信息

- **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

部分中、低收入国家农业投资情况，按来源划分



\*国家数目

来源：Lowder、Carisma和Skoet, 2012年



投资额相当于其他来源投资总额的三倍有多。

- **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，因补贴常被农村权势攫取，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。



# 内容提要 粮食及农业状况

## 2012

### 详细信息

《粮食及农业状况》是粮农组织每年出版的主要标志性出版物，旨在向更多读者提供有关粮食和农业领域各重要问题的科学、公正的评估报告。每一期报告都针对主要与农村和农业发展及全球粮食安全相关的选题，提供一份全面且易于理解的概述。此外，还包括一份有关全球农业现状的综合概述。

也可获得以下文字的版本：

阿拉伯文、英文、法文、西班牙文、俄文

详细信息：[esa-publications@fao.org](mailto:esa-publications@fao.org)

媒体关系：[FAO-Newsroom@fao.org](mailto:FAO-Newsroom@fao.org)

粮农组织出版物编目：[www.fao.org/icalog/inter-e.htm](http://www.fao.org/icalog/inter-e.htm)

万维网站：[www.fao.org](http://www.fao.org)