



挑战

最近对农业土地外国投资的兴趣急剧增长，这引起了国际上的严重关注。当然，有关产权、粮食安全、减贫、农村发展、技术及土地和水的获取，提出了复杂而有争议的经济、政治、体制、法律和道德问题。另一方面，几十年来缺乏农业投资意味着许多发展中国家生产力继续低下及产量停滞不前。缺乏投资是最近粮食危机和发展中国家难以应对粮食危机的主要原因。据粮农组织估计，在发展中国家初级农业和下游服务方面需要2090亿美元年投资总额（该数额是在研究、基础设施和安全网方面的公共投资需要之外）以满足2050年全球粮食需要。发展中国家本身填补缺口的能力有限。发展中国家用于农业的公共支出的比例降至7%左右，在非洲甚至更低，2006年用于农业的官方发展援助的比例降至3.8%。发展中国家用于农业的商业银行贷款也很少 – 撒哈拉以南非洲不足10%，极为重要的小额贷款证明不足以满足农业投资需要。特别以非洲农业为对象的私人投资基金是值得注

意的新情况，但实际投资仍然较少。由于其他投资资金来源有限，对发展中国家农业的外国直接投资可能有助于弥补投资缺口，实现消除饥饿和贫困的目标。因此问题不是外国直接投资是否应当有助于满足投资需要，而是如何使这种投资的作用最大化，从而使所有相关方获取最大利益及固有风险降至最低水平。为了回答这个问题，我们需要了解外国投资正在出现什么情况和为什么。

我们对最近发展中国家农业的外国投资有什么了解？

遗憾的是，没有关于这些投资的程度、性质和影响方面的详细数据：国际投资统计资料过于汇总，参与具体统计工作的人员也没有透露什么。许多信息是根据传闻，很可能夸大，很难核实。然而，根据现有有限信息，可以发现以下情况：

- ▶ 过去两年对发展中国家农业的外国直接投资看来增加，不过实际执行项目数少于计划或媒体所报道的数量。2007年流入农业领域的外国直接投资资本为320亿美元，比1990年高四倍。

- ▶ 到2007年每年流入农业领域的外国直接投资超过30亿美元，而2000年则为10亿美元。如果将食品和饮料包括在内，2007年的流入量增至70亿美元。
- ▶ 最近的主要投资形式是购买或长期租赁农业土地用于粮食生产。过去三年外国投资方在非洲购买的土地面积估计高达2000万公顷。
- ▶ 目前主要投资方有海湾国家，还有中国和大韩民国。最近投资的主要对象是非洲国家，但也对东南亚和南美提供投资。
- ▶ 投资方主要是私营部门，但政府和主权财富基金也参与向私营投资方提供资金和其它支持或者直接提供投资。
- ▶ 私营部门投资方往往是投资公司或控股公司，而不是农业食品专家，这意味着需要获得必要专业知识来管理复杂的大规模农业投资。
- ▶ 在东道国是政府参与谈判投资交易。
- ▶ 目前的投资在许多方面与最近外国直接投资模式不同：

投资方寻找资源（土地和水）而不是寻找市场；他们重视生产基本食品，包括动物饲料送回本国，而不是生产热带作物用于商业出口；他们参与购买土地和实际产量而不是采用松散的合资形式。

主要问题

为什么外国投资？

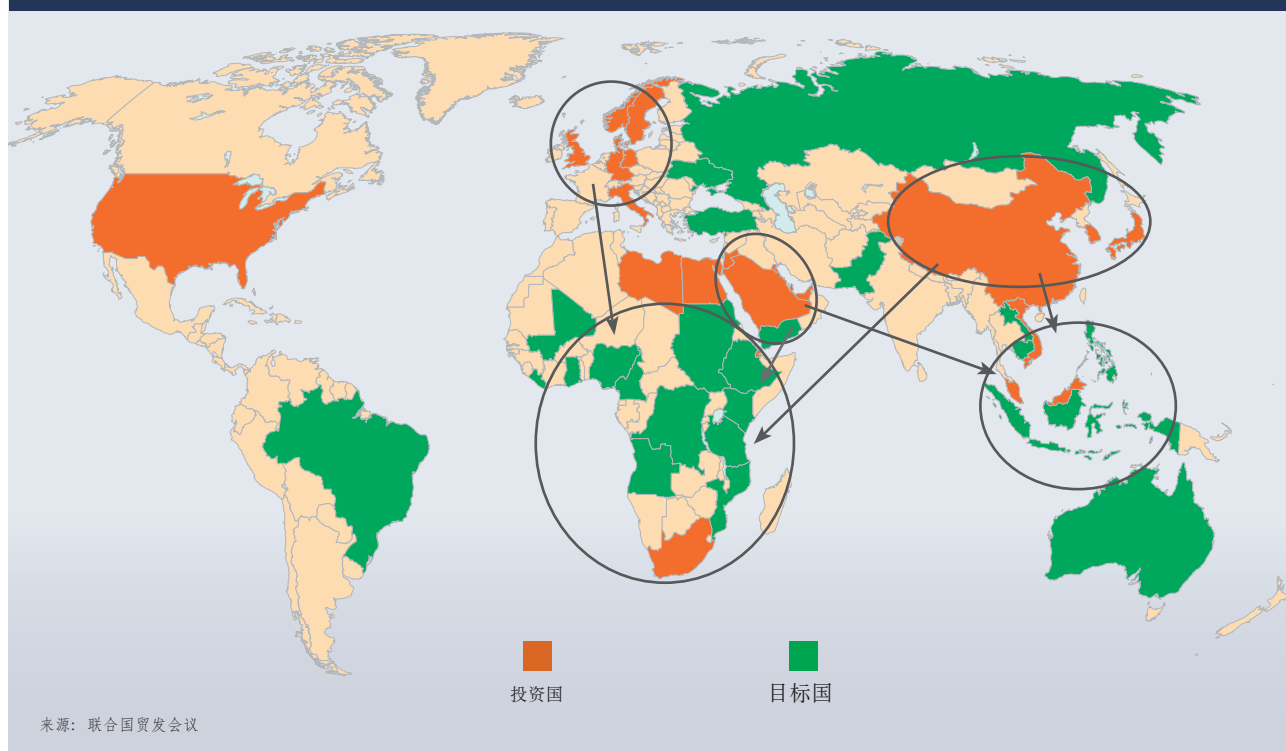
最近投资增长的一个主要推动因素是粮食安全，这可能与外国投资的正常运作不同。这反映出由于最近主要由出口控制引起高粮价和政策引起供给冲击而产生的担心，依靠世界市场获得粮食供应有问题。对于面临土地和水制约更加严重，而人口、收入和城市化增加因而对进口粮食的依赖

增加的那些国家而言，这些担心导致对其粮食安全战略进行认真重新评估。在没有土地、水和劳力制约的国家为粮食生产提供投资是一个可行的战略性应对方法。这为政府一直愿意支持的私营部门带来投资机会。一些发展中国家正在作出巨大努力吸引和便利外国投资进入其农业部门。对他们来说，外国直接投资是填补投资缺口、促进国内经济增长的一个潜在重要促进因素。然而，这些投资能够在多大程度上满足其实际投资需要仍然难以确定。资产转移给东道国带来的经济利益看来较少，而外国投资通过技术转让、创造就业、创收和基础设施发展等，可能带来发展利益。这些潜在发展利益是否实际实现是一个关键问题。

“抢地”

说得很多的“抢地”涉及在发展中国家购买或租赁农业土地用于粮食生产，是一种投资形式，按理说是为东道国带来重大发展利益可能性最小的一种投资形式。一些国家正在寻找外国投资来开发目前未利用或利用不足的“剩余”土地。土地没有得到充分利用的一个原因是，使土地用于生产所需的基础设施投资很大，超过了国家预算资源。国际投资可能带来非常需要的技术设施投资，从而使所有各方受益。然而，出售、租赁或优惠提供土地提出了关于该土地以前是如何使用的、由谁使用以及根据什么权属等问题。在许多情况下，由于产权不明确以及根据传统和当地文化的非正式土地权，情况不清楚。虽然撒哈

图1. 投资方和目标地区/国家 农业土地投资，2006-2009年

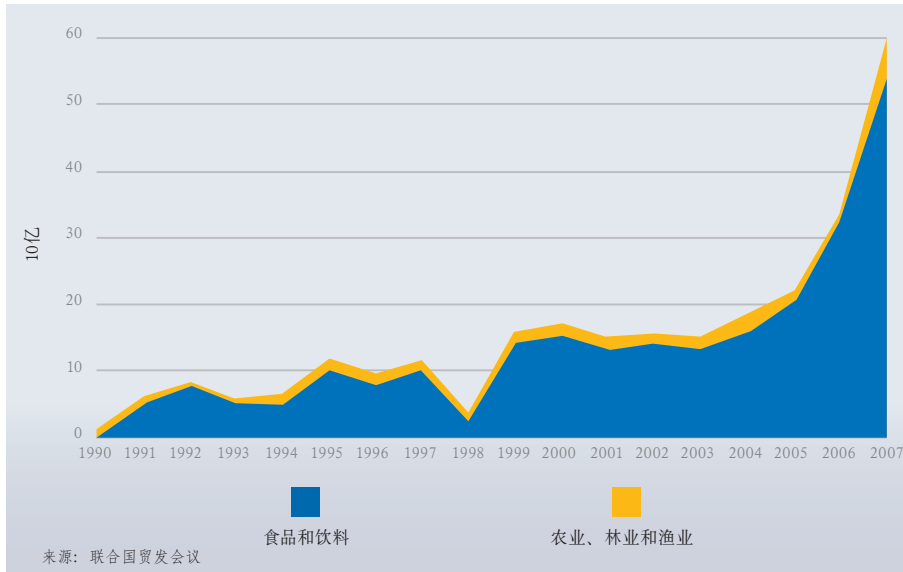


拉以南非洲有许多土地目前可能没有得到充分利用，但是表面上“剩余”土地并非意味着土地未利用或无主。在新的投资下开发土地涉及协调不同要求。改变土地的使用和获取可能对当地粮食安全产生潜在不利影响，是复杂的经济、社会和文化问题。这种困难至少需要与拥有传统土地权的人们协商，有利于作出其他互利投资安排。

土地征购的替代方法

甚至对投资方来说土地征购是否有必要或理想这一点也不清楚。征购土地不一定没有主权风险，可能引起政治、社会和经济冲突。其他投资形式如合同农业和引进种植计划也可以提供同样程度的供应保障。值得注意的是，在其他情况下，纵向协调往往主要根据非主权安排而不是根据上游或下游阶段的传统获取。欧洲超市连锁店在东非开展园艺生产用于出口就是这方面的一个例子。这种松散的安排可能更有利于接受国的利益。然而，甚至这种安排可能提出投资方需要是否与小农农业相一致的问题，从而提出关于减贫潜力的问题。尽管如此，合资经营可能给东道国小农带来更多溢出效益。按照合同农业或引进种植计划，小农可以得到投入物，包括贷款、技术指导和有保证的市场，不过他们在种植什么作物的选择方面要作出牺牲。也可以采用混合模式，为

图2. 1990-2007年农业、食品和饮料人员的外国直接投资（10亿美元）



大型企业提供投资，但按合同外包种植以补充生产。哪种商业模式最适宜将取决于具体情况和有关商品。

外国投资有那些发展利益？

关键问题是，在与现有小农生产体系的协作催化性关系中，外国投资为国内部门带来多大程度的外溢利益。以下方面应当产生利益：资本流量，带来创新和生产力提高的技术转让，提高国内产量，质量提高，创造就业，后向关联和前向关联，通过当地提供劳力和其他投入及加工产品和可能增加粮食供应用于国内市场 and 出口所产生的乘数效应。然而，如果投资在一个与传统小农农业的二元结构中产生先进农业的“飞地”，这些利益无法获得。关于农业领域的外国直接投资效益的过去证据表明，声称的或原定的利益并非总是能够实现及记录以下方面的关

注：高度机械化生产技术带来就业有限的影响；依赖进口投入从而使国内乘数效应有限；生产活动的不利环境影响，如化学污染、土地退化和水资源枯竭；劳动权利有限及工作条件差。但同时又有证据表明在以下方面带来长期利益：技术改进，提升当地供应商，改进销售体系，提高产品质量及卫生和植物检疫标准等。

当接受国本身粮食不安全时，则引起额外的政治、社会和道德关注。虽然假设投资将使总的粮食供应增加，但这并非意味着国内粮食供应量增加，特别是当生产的粮食出口到投资国时。当土地和水资源被国际投资项目强占从而牺牲国内小农的利益时，这种投资甚至可能使国内供应减少。大量土地为其他国家所控制还可能提出政治干预和影响问题。

行为守则

关于在投资合同和国际投资协议中不重视当地关注，土地征购方面的外国投资并非总是给当地带来长期发展利益，国内法律不足等方面的担心，导致要求制定国际行为守则或准则以促进负责任农业投资。实际上，许多国家缺乏必要的法律和程序机制来保护当地权利及考虑到当地利益、生计和福利。

粮农组织、贸发会议、农发基金和世界银行正在合作制定一项自愿行为守则，强调需要透明、可预测性、可持续性和利益相关方参与及包括国内粮食安全和农村发展关注。这样一项行为守则根据有关外国投资的性质、程度和影响的具体联合研究及法律和政策方面的最佳方法，可以提供一个框架供国家法规、国际投资协议、全球共同社会责任计划和各项投资合同参照。

粮农组织还与联合国人居署和世界银行等其他国际组织合作，正在制定土地和其他自然资源权属负责任管理自愿准则。制定一项行为守则的理由

包括考虑到：外国投资具有帮助满足发展中国家投资需要及提供更广泛长期发展利益的巨大潜力；最近外国大规模土地征购和租赁对小农和粮食安全的影响引起了国际上的关注；担心在投资合同和国际投资协议中可能没有充分考虑到当地关注，有时国内法律没有提供充分保护；国际准则可能促使所有利益相关方受益的负责任农业投资。

政策方面的问题

发展中国家:

- ▶ 需要采用什么政策和法律框架使利益最大化，特别是当地人民的利益最大化？
- ▶ 如何鼓励对象明确的外来投资？如何产生愿意接受的国内部门？
- ▶ 如何创造一个良好投资环境？
- ▶ 如何使鼓励外来投资与现有粮食安全和农村发展战略相一致？
- ▶ 关于土地使用权及利益相关方参与和补偿方面需要那些保护手段？

投资方:

- ▶ 为什么注重征购土地、对产权投资有哪些替代办法？
- ▶ 如何鼓励对外投资？需要那些信息和鼓励措施？
- ▶ 如何动员私营部门的资金？
- ▶ 需要哪种国家行为守则？

国际社会:

- ▶ 如何构思投资计划以满足投资需要 - 使资本与机会相适合？
- ▶ 是否需要一种国际机制来涵盖投资协议和争端解决？
- ▶ 如何使全球共同社会责任计划付诸实施？

如需更多信息，请联系



世界粮食安全首脑会议
罗马，2009年11月16-18日

世界粮食安全首脑会议秘书处
联合国粮食及农业组织
自然资源管理及环境部
助理总干事办公室
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

电话: (+39) 06 570 53101
传真: (+39) 06 570 56172
电子信箱: wfs2009-secretariat@fao.org

