



## 粮农组织/世卫组织/非盟第一届国际食品安全会议 2019年2月12-13日，亚的斯亚贝巴

### 撬动私营部门投资，打造安全价值链

#### 引言

过去 30 年间，发展中国家食品系统的发展已经产生了很多积极成果，但也面临着严峻的挑战，包括跨境动植物疫病和食源性疾病数量增多。中小农业企业若要充分把握食品系统转型带来的商机，就要将投资与流动资本实现充分的融合。发展中国家营商风险高，很多私营行动方对其望而却步；而重要基础设施、培训、技术以及食品监管系统方面投入不足就会给产品安全带来不利影响。食品系统发展的诸多惠益已经得到承认（如创造就业、生产更加经济或方便的食物、青年人创业机会），政府和其他国际发展行动方也开始越来越多地关注利于吸引投资的经验和方法。

#### 有利因素

公共部门要制定一整套政策，提供公共产品，为食品链各环节私营部门可持续投资打造有利环境，包括小农、中小农业企业、大型国有及跨国农业企业，以及金融机构。Christy 等（2009）提出了公共部门必须确保的多项“基本”有利因素，包括总体的法律和监管框架，公共部门治理，总体宏观经济情况，基础设施，土地权属和贸易政策。这些因素不但是可持续私营部门投资的前提条件，而且也会直接影响决定食品安全质量的其他因素。例如，土地和水等资源产权明晰，交通能源等基础设施到位，都会影响加工厂的选址和装备，清洗和垃圾处置等加工操作，以及储藏和冷却等设施的利用情况。除基本有利因素外，Christy 等（2009）还提出了打造良好营商环境、促进私营部门投资的其他有利因素，主要包括食品安全质量标准，以及确保这些标准得以落实的相关的食品管控基础设施、制度和支服务，以期保证透明度、一致性和合规性。

通常认为，小规模生产者和中小企业与大企业相比，面临的限制更多，在恶劣的营商环境下付出的代价也更大。如，大型企业更能够消化监管合约带来的成本；而若规范本身设计的不合理，小型企业就会无法应对。由于公共检测实验室短缺，而中小企业又不像大企业一样可以自行组建实验室，因而可能就无法获得所需的产品认证或达标证明。因此，政策、制度和监管框架的设计必须考虑小规模行动方的需要。这方面可以采取的方法包括简化税收制度，针对中小企业实行差异化的用工规定，提供补贴和服务为中小企业的方方面面给与支持，或开展能力建设活动，让他们能够更好地满足监管要求。

### 获取资金

私营部门在价值链上的投资需要考量预期收益以及感知风险和不确定性。发展中国家的农业与农产食品行业被视作高风险行业，包括投资回报低，生产性优质投入品获取渠道有限，交易成本高，以及与众多小规模生产者交易相关的生产风险。考虑到这些风险，涉农产业私营部门投资的一个关键考虑因素是充足、得当的金融服务，这些服务可以支持私营部门防范并应对风险、进行投资，包括确保整条价值链食品安全所需的投资。

信贷和金融是初创企业获得成功的最重要因素之一，包括农产食品价值链上的企业；但也有证据表明，中小规模生产者和农业企业与大企业相比，在获取金融方面尤其处于劣势。研究还表明，若没有可靠、可负担、灵活的金融渠道，私营部门需要的技术创新发展就会受到限制，他们也无法有竞争性地给市场供应安全营养食品。世界银行开展的企业调查表明，获取资金是新兴经济体食品饮料行业中小企业面临的最大限制。

可用来促进私营部门投资的金融服务和风险减缓机制包括贷款担保、投资基金、价值链融资（如作为订单农业安排的部分内容）、保险以及仓单系统。现在，越来越多的创新方法得以运用，其中混合金融似乎效果最好，即运用公共资金催生私营部门投资。

### 链条协调机制与能力建设

运用多种机制改进价值链上的协调利于促进资金流向小规模生产者和加工商参与（如作为原材料供应商）的价值链。这些机制包括：推广和支持合同安排，治理供应链上的各种交易；建设促进利益相关方对话的架构和平台，如涉农企业商会和专业协会；建立或强化各类组织，将这些行动方组织起来，实现更大的规模经济，摊薄技能培训、研究与知识推广、认证和质量标准过程等相关成本。同时，在提高价值链各行动方金融素养、强化其技术和管理能力方面进行投入也是非常重要的。这有助于价值链行动方理解改进食品安全质量的商业考虑，提高它们采取防控措施确保价值链安全以及符合市场要求的能力。

### 公共私营伙伴关系

在政府资源有限的大背景下，创新性的公私伙伴关系开始大行其道；这种机制将企业、政府、小农和民间社会行动方汇聚在一起，利于刺激农业食品领域的私营部门投资。公私伙伴关系将私营部门的运行和经济效率与公共部门在打造有利环境和进行监管方面的职能进行有机融合，能够保障更大范围的社会和环境利益。公私伙伴关系设计中，透明度极为关键；若公私伙伴关系涉及民间社会组织，则后者在维护公众对此种伙伴关系诚信度和价值观的信心方面可以发挥重要作用。公私伙伴关系可以成为风险共担的有益机制，利于降低私营部门进入的门槛，促进对价值链的投资。公私伙伴关系项目应考虑市场激励与制度机制的结合，以便为投资者提供更大的确定性，帮助他们克服监管环境方面的问题。公私伙伴关系有多种模式，可根据不同目的进行设计，包括推动确保食品安全：建设、安装、运行市场交易中心，商品储藏设施或物流系统及农业食品产业园等基础设施；推动研究、创新和技术转让；促进价值链开发；以及提供商业发展服务，增强价值链各行动方的竞争力。

### 地区方法

公立部门可用来鼓励私营部门投资农产食品领域的一个特别方法是在特定地区吸引并支持形成农业企业/涉农企业投资集群（包括外国直接投资），提供有保障的基础设施（交通、能源等），以及便利的投入品和产出品市场。此类地区开发模式的例子包括：经济走廊、集群、经济特区、产业园、技术园和孵化器。总体而言，此类模式能够增加对技术的获取，促进协作，支持采取价值链为基础的方法确保为终端市场上的消费者提供安全食品。

### 结语

食品系统转型为私营部门投资食品价值链提供了巨大的机遇。为释放投资潜力，公共投入首先要落实到位，打造能够吸引私营投资者的政策框架和有利环境，创造条件让这些投资有所收益。通过设计完善的金融服务激励行动方、减少投资风险，建设创新型伙伴关系将企业、政府、小农和民间社会组织汇聚到一起，实施地区开发模式，以及促进全价值链协调，这些都是久经考验的方法，有利于促进价值链上的私营部门投资。投资强化价值链各行动方的技术和管理能力非常重要，这样才能确保各行动方采取防控措施，保障整个价值链上的食品安全，满足市场要求。

### 参考文献

Christy, R., Mabaya, E., Wilson, N., Mutambatsere, E. & Mhlanga, N. 2009. Enabling environments for competitive agro-industries. In C. Da Silva, D. Baker, A.W. Shepherd, C. Jenane and S. Miranda da Cruz. Agro-industries for development, pp. 136 - 185. Wallingford, UK, CABI, with FAO and UNIDO. [www.fao.org/docrep/013/i0157e/i0157e00.pdf](http://www.fao.org/docrep/013/i0157e/i0157e00.pdf)

FAO. 2013. Enabling environments for agribusiness and agro-industries development - Regional and country perspectives. Rome.

FAO. 2016. Public - private partnerships for agribusiness development - A review of international experiences, by Rankin, M., Gálvez Nogales, E., Santacoloma, P., Mhlanga, N. & Rizzo, C. Rome, Italy

Kelly, S., Iilie, E., The role of small and medium sized agro-enterprises in rural transformation - evidence of current knowledge and practice, Forthcoming 2019, Rome.