

2011年9月



世界粮食安全委员会

第三十七届会议

2011年10月17-22日，罗马

议题V

政策圆桌会议

如何提高粮食安全并增加注重小农的农业投资

目 录

	段 次
I. 新挑战	2-5
II. 主要问题	6-54
A. 当前农业投资不足	6-11
B. 小农农业投资：挑战与机遇	12-33
C. 注重小农的企业农业投资	34-41
D. 扶持性公共政策和投资的必要性	42-54
III. 政策影响	55

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮安委大多数会议文件可从互联网 www.fao.org/cfs 网站获取。

与会代表登记注册时将得到所有文件的电子版本。

提请粮安委注意的事项

本委员会：

- 强调增加和改善农业投资在实现人人粮食和营养安全方面的极端重要性；
- 意识到很大一部分农业投资是由各种各样的私营部门开展的，特别是农民自身、农民合作社和其他乡镇企业；
- 认识到小规模经营的农民（其中许多为妇女）在众多发展中区域当地消费的大部分粮食的生产中发挥着核心作用，而且他们是许多发展中国家首要的农业投资者；
- 欢迎高级别专家组（高专组）有关“土地权属与国际农业投资”的报告并建议全体利益相关者对其加以考虑。*

本委员会还应邀对以下针对成员国政府、国际合作伙伴和其他利益相关者的一系列建议加以研究。这些建议是根据本背景文件和高专组有关土地权属与国际农业投资的报告做出的：

- i. 确保公共投资、服务和农业政策对扶持和补充小农自有投资给予必要的优先；
- ii. 确保农业政策和公共投资把粮食生产和营养作为优先，重点着眼于加强小农可持续性粮食生产和培育兼容小农的地方、国家和区域粮食市场；
- iii. 确保公共政策和投资在农业投资者之间结成伙伴关系（包括私营-公共部门之间的伙伴关系）方面发挥催化作用；
- iv. 充分重视小规模经营农业面临的新的市场和环境风险，对投资、服务和政策进行设计，力求缓解这些风险的影响，强化小农对这些风险加以管理的能力。把农业投资激励措施与环境可持续性考量进行统筹安排；
- v. 积极动员代表农业生产者（特别是小农和农业劳工）的各种组织参加农业投资政策的制定、实施和评价以及农业和粮食价值链投资方案的设计；
- vi. 在自愿的基础上采用“绘制国家层面粮食安全行动图”框架定期向本委员会报告国家一级在公共和私人农业投资方面采取的有关行动（包括有关上述建议的落实情况）并交流各国的实际经验教训。

此外，本委员会：

- vii. 要求高专组在其今后的工作计划中进行一项比较研究，对不同背景下小农农业投资的制约因素进行分析并提出克服这些制约因素的政策方案。这项研究应包括对小农与粮食价值链之间的衔接战略以及各类经验教训进行比较评估；

- viii. 支持在粮安委内部发起一个范围广泛的磋商进程，为加强粮食安全和营养的负责任农业投资制定原则并争取扩大对这些原则的认同；这一进程将由粮安委主席团在联合秘书处的协助下进行监督，期间将与咨询小组密切合作并吸收所有有关利益相关者参与，最终将这些原则提交粮安委研究；
 - ix. 认识到这一包容广泛的磋商进程的第一步将是就这些原则的范畴、宗旨、目标对象和结构达成共识，也要就磋商进程的形式达成共识，在此过程中要兼顾现有框架的情况（包括粮农组织、农发基金、贸发会议和世界银行制定的“负责任农业投资”原则）并注意保持与预计将在该磋商进程开始前即获批准的《土地及其他自然资源权属负责任治理自愿准则》之间的全面协调统一，避免雷同；
 - x. 建议把本文件（第 5 段）定义的“注重小农的投资”明确认定为负责任企业农业投资的鉴别标准。
- * 高专组有关土地权属和国际农业投资的报告，包括其概要以及向决策者提供的建议（CFS:2011/4 Add.1），应与本背景文件综合审议。

1. **本文件主题。**本文件着重探讨小农投资以及如何予以支持的问题。文件也讨论了企业投资以及促进企业投资与小农投资之间协同配合的必要性问题。文件论述了公共政策和投资在增加小农投资和促进注重小农的企业投资方面所应发挥的重要作用。文件最后对一些主要政策影响加以强调。对粮安委的具体建议可参阅上文有关建议的插文框。

I. 新挑战

2. **对粮食和营养不安全的关注日益加深。**营养不足人口数量居高不下，加之全球粮价波动加剧和价格频频高涨，近年来不断引发对发展中国家粮食和营养不安全的担忧。这些现象的某些根本原因直接与农业相关，这些原因涉及：

- a) 粮食供给和需求之间的失衡加剧；
- b) 供给不稳定；
- c) 粮食生产的资源基础不断萎缩；
- d) 另一个重要因素是农产品市场功能不健全，不能适应弱势生产者或贫穷消费者的需要。

3. **农业面临三大挑战。**今天，农业面临三大方面的挑战。首先，世界人口不断增长，收入水平提高，膳食结构不断调整，农业需要为其确保充足的粮食和营养供应。其次，目前有 10 亿农村人口仍深陷贫困，农业需要帮助其中一大部分人口在继续从事种植业、畜牧业、手工渔业和农产品流通业的前提下体面谋生。再次，农业必须提高可持续性以及对环境不断恶化和气候变化的适应能力。要迎接所有这些挑战就要求提高农业投资的数量和质量。

4. **农业小规模经营的核心作用。**发展中国家 85% 以上的农户耕地面积不足 2 公顷¹，在亚洲和非洲撒哈拉以南地区，约有 80% 的耕地为小农所有或由小农耕作²。因此，在许多发展中国家小农自有投资在农业投资中均处于绝对基础地位。因此增加小农自有投资对于提高粮食安全和营养以及促进农村减贫十分关键。目前估计，在非洲撒哈拉以南地区和亚洲，小农生产的产品占到当地食物消费量的 80%³。提高小农投资的质量在实现重要的环境目标方面也十分重要，例如缓解水资源匮乏、土壤复原、保护生物多样性和缓解气候变化影响等。

5. **对注重小农的投资的界定。**基本上说，对农业的任何投资都可能对小农产生影响。农业投资能够影响农业的自然资源基础；影响可资小农利用的市场机会；能够对不利于小农的政策制定过程施加压力；还能够影响到小农加强资本基础的能力。在本文件中，注重小农的投资是指关注且着意于尊重小规模经营农业和农户的权利、利益和潜力的投资（含公共和私人投资）⁴。这一定义超出了对小农相对于其他投资者的权利的保护，强调了投资在支持发挥小规模农业潜力、从而推动粮食安全和营养、减贫及重要环境目标等方面的重要性。

II. 主要问题

A. 当前农业投资不足

6. **投资与需求之间的巨大差距。**目前，流向发展中国家农业领域的资源不足，难以应对眼前及新出现的挑战。这一点在下列领域最为明显：农业研发与技术开发、人力资本开发以及自然资源管理和强化。基础设施开发方面也存在巨大缺口，包括农村能源、灌溉、采后处理和储存、加工以及运输。

¹ 国际食物政策研究所，“价格波动、忽视农业、气候变化和经济衰退对粮食安全的压力”，2009 年。为国际粮食和农产品贸易理事会春季研讨会编写的发言稿，萨尔斯堡，2009 年 5 月 11 日（原始数据来自粮农组织世界农业普查。）

² 农发基金。2010 年理事会 - 为高级别专家组编写的背景文件，“从首脑会议决议到农民田间：气候变化、粮食安全和小农农业”。

³ 同上

⁴ 本文件中私人投资采用广义定义，包括小农和合作社的投资，也包括企业或出于商业利益而进行的大规模投资。投资规模的大小划分视具体情况而定。

7. 2009年，据粮农组织估算，仅为了满足全球不断增长人口的粮食需求，每年就需要向发展中国家的农业及农业供应链的下游产业提供 830 亿美元的净投资⁵。2011年6月，“全球收获倡议”做出了自己的估算，认为每年需要 900 亿美元投资于发展中国家的农业，才能提高生产力，以期到 2050 年养活全球人口⁶。

8. 对不同区域投资水平的比较性分析表明，投资差距的分配不均。例如，农业工人的人均资本存量显示不同国家和地区的差异和不平等不断加剧。根据粮农组织 2009 年的调研结果⁷，2005 年农业工人的人均资本存量，撒哈拉以南非洲为 2,780 美元，南亚为 3,880 美元，近东北非为 11,610 美元，拉丁美洲和加勒比为 25,240 美元。对到 2050 年期间的预测显示人均资本存量差距将显著拉大。

9. **投资不足和政策不当导致的后果。**农业投资不足的一个主要后果是与需求增幅相比，农业生产增量不足。在过去几十年，世界许多地方单产增幅下滑，特别是在“绿色革命”期间实现单产增长的地区。《经合组织粮农组织 2011-2020 农业展望》预计，在这十年期间，全球农业生产增幅仅为 1.7%，而上个十年的增幅则为 2.6%。农业公共投资不足或失当以及政策的不当也是导致小农户和家庭农业被边缘化以及小农投资者面临重重困难的因素之一。

10. **趋势扭转的一些信号 – 更多公共资源用于农业。**从全球角度看，就水平和密集度而言，政府用于农业的开支在 1980 年至 2007 年期间出现了增长，但开支比重却出现下降，但非洲撒哈拉以南国家和以农业为基础的国家的公共开支趋势却不利于农业⁸。对农业的海外发展援助在上世纪 90 年代和本世纪头十年之初也呈下降趋势，但近期开始回升。据经合组织的数字，农业援助在海外发展援助（双边和多边）总额中所占比例在 2006 年创下 3.7% 的低点，2009 年回升至 6%，而上世纪 80 年代的水平则是其三倍之多。在过去十年间，一些发展中国家对农业的公共开支有所增加，有时是在区域框架内。“非洲发展新伙伴关系/农业发展综合计划”进程大概是最为贴切的例证。南南公共投资流在过去十年间也大幅增长，在农业和相关产业均如此。

11. 对农业和服务于农业领域公共开支的增长是一个可喜趋势，这一趋势应不断得到加强。鉴于近期经济和金融危机直接并通过对海外发展援助的压力对许多国家

⁵ 粮农组织。“到 2050 年如何养活世界人口”。为“到 2050 年养活世界人口高级别专家论坛”（2009 年 10 月，罗马）撰写的论文

⁶ 全球收获倡议。“加强私营部门参与农业和农村基础设施发展”。政策简报（2011 年 6 月）。

⁷ J. Schmidhuber、J. Bruinsma 和 G. Bedeker。“2050 年发展中国家农业的资本需求”。为“到 2050 年养活世界人口高级别会议”（2009 年 9 月，罗马）撰写的论文

⁸ 国际食物政策研究所。《经济发展公共支出统计资料》，华盛顿，2010 年

造成了影响，因此公共投资的作用有一定局限性。私人投资（首先是农民自身的投资）应日益发展成为中坚力量，带头挖掘农业潜力，成为实现粮食安全和营养、减少贫困并实现环境惠益的驱动力。在这一方面，增加对农业及粮食安全和营养领域的公共开支所带来的影响主要看这些公共开支能否与旨在实现可持续粮食生产的小农投资形成互补。

B. 小农农业投资：挑战与机遇

12. **小农作为农业的首要投资者。**如前所述，发展中国家的农业主体绝大多数是小农户和家庭农场，支持着大约 20 亿人的生活⁹。农村地区从事农业生产的劳动力大部分是妇女，特别是小农农业，在发展中国家妇女劳动力比例平均超过 40%，在一些地区甚至更高¹⁰。

13. 小农大多投资于农业，通过开展各种活动来加强其自然和实物资产的价值，包括土地、牲畜、经济林、农场建筑物和基础设施等。小农对农业人力和智力资本开发的投资大多也发生在农场，要么是通过农户或社区成员之间非正式活动，要么是通过实地推广活动以及同行之间的学习和创新活动。农民与投资活动场所之间距离很近，能使其更好地满足农场的投资需求。但也正是距离太近，反而尤为难以精确算出小农的投资规模。

14. **小农投资涉及四个资本类型。**总体上说，小农农业投资主要涉及四类资本：人力资本（源自培训以及正规或非正规教育）；智力资本（源自官方或非官方农业研发与创新）；自然资本（土地、水、渔业和森林资源的维护、恢复和改良）；以及实物资本（资产建设，如牲畜、设备、农场建筑物以及基础设施）。这些资产投资得到金融和社会资本的支持（社交网络、组织、互惠规范、通过组成团体而获得更强有力的市场议价能力）。不同的家庭以及家庭的不同成员，都可以从事不同类型的投资，并具有不同的资本基础。

15. 小农是否进行投资或投资能否得到积极回报取决于多种因素。要使小农投资支持农业应对当前挑战，仅仅能为个人产生积极经济回报还远远不够。因此，小农投资应与粮食安全和营养、更具恢复力的生计以及环境的可持续性这些积极回报相挂钩。为此，有一点特别重要，即：小农投资的方式要能够帮助小农获取适当的市场机遇，加强其资产基础的恢复能力和环境的可持续性，并能在当地市场获取多种多样符合文化习俗且富有营养的食物。

⁹ 农发基金。理事会，2010 年

¹⁰ 粮农组织。《2011 年粮食及农业状况》，罗马，2011 年

16. **源自激励因素、感知风险和资产/资本的投资。**如其他私营部门投资者一样，小农投资决策同样是激励因素、感知风险以及可用资本等因素相结合的产物。下文将依次简要讨论这些因素，每个因素都可能成为扶持性政策和互补性投资的着眼点。

17. **不断变化的激励框架。**作为投资者，小农在决定是否对时间、金钱或劳力进行投资时，会对所面临的激励因素做出响应。对于以商业为导向的农民，激励因素主要源自相关市场的价格信号，以及影响贸易和市场的政策。目前，小农的市场激励框架在不断发生变化，原因是农产品和农资价格出现上涨且粮食和农产品市场架构和运作发生转型。但是，农产品价格向小农户传导的方式受到政策的很大影响。价格从城市市场传导至农民，由于距离远、基础设施差以及治理薄弱等问题，传导过程在许多国家通常都十分困难、不完全且存在时滞。这是阻碍非洲部分地区等地农民投资的一个严重问题，该区域生活在距 5000 人口以上的乡镇市场五小时以上路程地方的人口比例最高¹¹。

18. 对于不从事商业化生产的农民以及许多定期出售部分产品的农民而言，投资的一个重要动机还在于要生产供自己消费的产品。即使缺乏市场激励因素，这也会促使农民进行起码规模的投资。在这些条件下，增加非商业投资可以有助于实现粮食安全和营养。

19. **不断恶化的风险环境。**与所有投资者一样，小农的投资决策也基于对所涉及风险的评估以及所掌握的风险管理工具。目前，在许多发展中国家，小农面临的风险环境在不断恶化。

20. 市场相关风险不断加剧，原因是价格波动和农产品供应链的转变。特别是随着纵向和横向一体化的深化、质量标准的提高且更加严格以及新型合同安排和市场制度的产生，都为小农带来了更严重的市场排斥风险。小农在农产品市场的议价能力本来已经十分有限，在许多国家同时还面临着组织障碍。另一方面，对小农及农产品供应链的其他实体而言，松散型链条与一体化程度较高的链条相比，前者面临着更大的风险和更高的交易成本¹²。环境和气候变化也使投资更具风险，使天气格局和单产更难以预测，作物歉收更为频繁。同时，由于资源退化和竞争，导致新风险日益加剧，导致失去对土地和其他自然资源的获取途径和掌控手段。

¹¹ G. Livingston、S. Schonberger 和 S. Delaney。“非洲撒哈拉以南地区：小农现状”。为“农发基金小农农业新方向大会”（2011 年 1 月 24-25 日）撰写的论文。

¹² 同上。

21. 在家庭层面上，小农还要考虑到与预料之中或预料之外的家庭开支相关的风险。此类风险需要在小农投资的计算中加以考虑，因为这些风险所可能侵蚀资本基础，而资本基础并不能总是在作为“农业企业”的家庭和作为“消费单位”的家庭之间做出泾渭分明的区分。

22. **信息机制左右对风险和激励的感知。**激励因素和风险如何影响小农作为投资者的决策，取决于小农所拥有的信息机制。在许多情况下，小农决策时所获取的动机和风险信息有限，影响到投资决策的质量和速度。能够影响小农投资决策的主要信息类型包括市场需求和价格、农资和能源成本、天气情况以及影响农业和市场的政策。

23. 1. 在许多国家，农民组织、私营部门经营者及其他方面近年来都在为小农投资开发更好的市场信息系统。随着时间的推移，获取有关市场价格和市场需求的可信信息，不仅能支持农民在掌握全面信息后做出决策，决定卖什么、何时卖、哪里卖以及什么价格卖，还能就生产什么和如何生产做出决定。有关天气预报、资源变化格局、极端天气事件和旱灾监测以及气候变化情况建模等更有效的信息系统也同样重要，在世界许多地方得以不断发展。

24. 在许多情况下，能够帮助小农做出正确投资决策的信息系统正在发展中国家的农村地区不断得以拓展，这要归功于信息和通讯技术和基础设施的发展。特别是移动电话技术，使城市和农村地区广大用户以合理价格非常便利地获得相关信息，尽管农村地区用户相对少一些¹³。但信息系统不仅需要支持性技术，而且还需要相关机制来确保信息的可靠性。在这方面，一系列实体和机构能够发挥关键作用，包括农民组织、贸易商、农产品供应链的其他实体、公共和私营研究部门、学术界以及数据采集机构。

25. **小农投资的资本资产基础。**最终，小农投资的一个决定因素是拥有必需的资本以及能够获取所需要的生产性资产。如前所述，小农户和家庭农户可获取的资本基础多种多样，同一家庭无论男女（或无论老少）也都面临同样的情况。与利用其资产基础相关的交易成本同样也大不相同。但在此可提出若干一般性观点。

26. **不稳定的自然资本权属。**一个共同面临的制约因素是对土地、水及其他资源的权属不稳定。由于种种原因，该问题在世界许多地区日益恶化，而在许多情况下，小农失去了对这些资源的获取渠道。特别是对于女性农民而言，有大量证据表明，

¹³ 农发基金，2010年。《农发基金2011年农村贫困报告》。《新现实，新挑战：下一代人的新机遇》。罗马：农发基金。

缺乏安全获取渠道和稳固的权属是阻碍提高生产力和粮食安全的主要因素。在一个竞争日益激烈的环境中，失去对自然资源的权属和使用权，受到最严重影响的往往是妇女。权属缺乏保障，对某些特殊生计团体（如牧民）以及土著居民可构成极为严重的制约因素。负责治理自然资源权属的机构还可能使小农难以增加其资产基础（如通过购买或租用土地），而这通常是实现更有效投资的前提条件。

27. 土地权属不稳定可能会为小农获取其他类别的资本带来严重的间接影响，特别是通过正规机构获取金融资本；他们谋求获得这些资本的目的或是为了降低风险，或是为了投资本身。这还往往会影响女性农民加入农民组织（这些组织可帮助获取农资、技术、知识和机械）或获得咨询服务的能力。权属不稳定还可能降低对投资的积极性，特别是在缺乏良好运作的土地市场制度的情况下¹⁴。在这些权属受到尤为严重威胁的地区，投资在农业和其他行业（包括远离农村地区的行业）之间权衡，往往会青睐后者，导致小农背负越来越大的压力，不得不向城市地区迁移。

28. **金融资本获取渠道受限。**第二个常见的制约因素涉及对金融资本和服务的获取渠道。要进行农业投资，小农需要得到一系列服务，包括信贷、储蓄和保险。但是，小农往往难以或根本无法获得正规渠道的资金来源。研究表明，贫困农民往往特别依赖储蓄存款、家人、朋友和各种非正规渠道借款来进行投资并满足自身消费需求¹⁵。尽管小额信贷机构在发展中国家农村地区发展较为普遍，但这些机构所提供的产品通常难以维持对农业生产的大量投资。许多小农家庭经常较大数量地举债，满足其生产和消费需求。

29. 今天，供应链融资在满足小农投资需求方面的潜力受到越来越多的关注。在此框架内，不仅包括贸易商和农资供应商，而且还包括农业供应链的其他实体，都可在各种合同安排的基础上，成为小农投资的推动者。到目前为止，在高价值产品的供应链中，这已成为普遍现象。当然，根据此类合同安排的不同性质，也可包括其他产品（如油籽、谷物）。当然，作为供应链安排的组成部分，这种为小农投资进行融资的方式也带来了这些安排所固有的风险，小农与其他实体相比在这一领域的议价能力往往更为有限。

30. **难以获得人力和智力资本。**对小农农业投资十分关键的第三种资本类型是人力资本，它不同于智力资本，但又相互关联。有两个领域面临着这方面的严重瓶颈和制约因素：第一是农业研发，第二是农业教育和培训。在这两方面，特别重要的

¹⁴ 反之，Torero (2011)提出，改善土地买卖机会可增强农民投资的积极性。参阅 M. Torero。“联系小农与市场的框架”，在农发基金有关小农农业发展新方向会议上提出的论文，2011年1月24-25日，罗马。

¹⁵ 如农发基金，2010年。

是要加大对农村地区地方层面的资本形成投资，手段是通过以当地为基础或相关的研发和教育。

31. 小农的人力和智力资本在一定程度上反映出农业研发系统是否运行良好，农业研发是否注重小农的需求，以及研发成果能否得到推广、小农是否负担得起。从全球范围而言，农业研发系统仍旧没有充分注重小农的需求，特别是在旱作农业以及贫瘠地区的小农。此外，还要更加重视农业在营养方面所发挥的作用，通过作物品种和技术研发，最大限度地提高粮食的营养成分。

32. 遭遇严重瓶颈的第二个领域涉及人力资本。小农需要健全的、资源充足的教育系统，包括在初级和中级教育以及专业高等教育中整合农业知识。他们需要更高质量的课程设置，能很好地应对农民当今所面临的挑战。同时，需要为贫困农民和女性农民提供平等的受教育机会。最后，在农业创新和正规教育体系中，还要更好地认识并利用当地知识，这方面知识往往是能否因地制宜发展农业并生产出当地文化能接受食品的关键。

33. **农民组织在加强小农投资方面的作用。**农村生产者组织，本文简称为农民组织（包括畜牧生产者组织、个体渔民组织等），是加强小农能力、开展有效农业投资的关键，特别是投资于可持续粮食生产。根据其不同的形式、宗旨和能力，这些组织所发挥的职能也各不相同，包括增加对农民的激励因素、减少成本、降低风险、开拓信息获取渠道、协助获取资本等。此外，农民组织还可为农民集资提供依托，这样可以使小农在加工等领域实现规模经济，筹集更多金融或智力资本并寻找企业投资伙伴。在现代市场中，农民组织能直接或在涉及其他私营和公共部门的价值链安排中协助实现营销方面的规模经济。最后，强有力的组织在保护小农利益以及改善政府农业政策方面可以发挥关键作用。

C. 注重小农的企业农业投资

34. **近期对农产品市场的企业投资。**自本世纪伊始，对农产品供应链的企业投资在一些发展中国家逐步兴起，特别是针对食品链的下游环节。在许多情况下，对食品链这些环节的企业投资要远远大于对农业生产的投资。然而，取决于不同情况，企业投资者对食品链不同环节的投资面临着各种不同的激励因素和风险。这在一定程度上是由于小农场与大农场在不同环境中所具备的比较优势。地方政策和制度的性质也同样重要，以及它们如何激励或抑制企业投资者注重农业生产环节，而不是上下游产业活动。小农户的组织程度以及为维护自身权益而开展谈判的能力也同样关键。

35. 针对农业领域大规模企业投资所带来的经济、社会和环境的影响，在全球范围内引发了很多争论，其中包括粮安委。在讨论《土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》时，就讨论了一些与土地投资相关的问题，同时也反映在近期出台的《土地权属与国际农业投资高级别专家组报告》中。粮安委内部目前正在开展有关粮农组织、农发基金、联合国贸发会议和“世界银行负责任农业投资原则”的讨论，其中部分内容也涉及这些问题。本文在此不再赘述，特别是对土地投资的关注。相反，本文意在指出需要哪些条件，才能使企业投资能够关注小农，并使作为投资者的小农能在此类发展中受益。

36. **注重小农的投资意味着什么。**注重小农的企业投资，在一定程度上要确保该投资不会削弱小农的资产基础和权力，也不会破坏他们进行投资的积极性。更广泛地说，要确保该投资能加强小农农业的能力，有助于实现粮食安全和营养，减少贫困并实现积极的环境目标。对这些问题的考虑，要成为“负责任”农业投资的组成部分。

37. 一个主要出发点是要认识到，在许多情况下，阻碍小农开展更有效投资的是政策和公共投资选择，这要加以调整，要开展公平竞争，减少与企业投资的冲突¹⁶。同样，对小农农业的直接支持，利用企业投资来加强小农的自身投资，这在许多地区都十分关键，包括小农户占很大比例的地区以及具有良好潜力提高生产力和商业化生产但却遭遇瓶颈依靠企业投资来帮助解决的地区。

38. 有关农业和农产品食品链中企业投资者与小农和雇工经营安排中的互惠互利，相关研究文献越来越多。Byerlee 最近就资产互补性对这些惠益进行了总结，小农或社区出土地、劳力和当地知识，而企业投资者则出资金、市场和技术准入以及专门知识¹⁷。其他人则强调便利化获取技术和金融资本以及农资和市场相关信息的重要性，小农可通过参与垂直整合的供应链来加以实现。例如，对于注重小农的投资而言，供应链金融（包括保险服务）是特别感兴趣的领域。一些学者质疑企业投资者与小农之间此类“双赢”成果的范围，除非权利对称问题能得以解决¹⁸。

39. 取决于双方合同安排的性质，企业投资者所出资产可以使小农把自己的资产用于更有效的投资。或者说，当地社区的资产可由企业投资者用于生产性投资，或

¹⁶ K. Deininger. “对农场规模的辩论”和 M. Rosenzweig “印度农场盈利能力的障碍：机械化、规模化和信贷市场”。提交“农业促发展回顾会议”的论文，2010年10月1-2日，加州大学伯克利分校。

¹⁷ S. Byerlee, “企业投资在农业领域的程度和作用”。粮农组织《2012年粮食及农业状况》专家磋商会，罗马，2011年4月7-8日。

¹⁸ O. De Schutter (2011), “如何避免土地攫取：对大规模农业投资的三点批评”，农民研究期刊，38:249-279

二者兼备。为小农创造出来的就业机会在一些情况下可以使小农得益，即便在参与企业农业计划，其作为生产者的投资减少的情况下¹⁹。在这两种情况下，这就可以认作“注重小农”的投资，前提是如果小农投资者的权利、利益以及有助于实现粮食安全和营养、环境可持续性以及减贫的潜力得到尊重和充分考虑。

40. **注重小农的企业投资的不同模式。**有多种经营安排可在企业投资中支持小农投资，这要取决于环境、市场和制度条件以及所涉及的产品，尽管大多数不是以土地为基础的企业投资都侧重于劳动密集型作物。模式的多样性也是目前正在开展试点的“负责任农业投资原则”的研究成果之一。

41. 其中一个资料来源²⁰勾勒出此类经营安排的六种类型：合同农业、管理合同、佃农制和租佃分成制、合资企业、农民自有企业以及上下游企业联系。这可加以不同组合，就这两类投资者之间如何分享价值而言，各有不同特点。在不同的制度和环境背景下，根据不同的资产基础和所生产商品的类别，可选择不同的模式。不同的模式在不同的情况下可能会为小农带来更多惠益，而惠益多少则很大程度上取决于合同约定的细节。而反过来，合同细节的决定因素是这两类投资者所面临的激励因素、风险和交易成本以及各自的议价能力²¹（主要是小农组织的职能、对自然资源权属有保障以及平等获取信息）。

D. 扶持性公共政策和投资的必要性

42. 加强小农投资，要解决小农面对的瓶颈问题，涉及激励因素、风险、资产基础和信息。为此，需要健全的公共政策及公共投资。随着越来越多的企业开始投资，公共政策和投资在促进与小农农业形成合力以实现粮食安全和营养、减贫以及积极的环境产出方面同样十分关键。

43. **政策和治理的重要性。**在任何部门加强私人投资都需要“良好的经营环境”，和平稳定、法制、良政、产权明晰以及可加以履行的合同。在许多发展中国家，这些因素都不具备。举例来说，腐败是个普遍性问题，使发展中国家的企业（包括小农场）启动和管理成本高于发达经济体²²。产权不稳定也是许多国家面临的关键风险因素（特别是对于小农），社会政治的不稳定性也同样是关键风险因素。

¹⁹ 同上。

²⁰ Vermeulen, S.和 L. Cotula (2010)。《充分利用农业投资：为小农提供机会的经营模式调查》。罗马和伦敦：粮农组织和国际环境与发展研究所。

²¹ 农发基金，2010年

²² 国际金融公司。《2011年营商环境报告：改变企业家的营商环境》，华盛顿，2011年。

44. 对农业而言，这些因素必须纳入对农业不持偏见的经济和农业政策框架，该框架还要能为农业生产者，特别包括小农，创造有利贸易条件和稳定的市场。为强化对投资的激励因素，同样重要的是要出台政策，确保价格信号能准确反映市场基本面，同时这些信号能充分传导至农民。那些旨在提高人们对当地作物营养和经济价值的认识的政策，或促使消费者认识到生产某些食物会留下环境足迹的政策，同样也能影响到投资者的积极性。当投资者之间发生竞争时，也有必要出台政策保护小农（包括男性和女性）的权益。竞争不仅包括对自然资源的竞争，同时还包括对市场的竞争，或在研发及技术开发议程确定过程中发生的竞争。政策应保护农业雇工（特别是妇女）的权益，确保他们能拿到合理的工资并在安全的环境中工作。

45. **对关键公共产品和服务的公共投资。**对公共产品和服务的投资十分关键，可以刺激增加投资、减少风险和提高投资者信息的精确度。依据农业所面临的挑战，当前的公共投资要特别着重于农业研发和技术（包括当地推动的研发和技术）、自然资源养护和恢复、农业教育和培训，以及与小农投资决策相关的数据采集和分析。

46. 有确凿证据表明，公共投资，特别是对农业研发以及对偏远地区的公共投资，在减贫和促进农业发展方面都能带来丰厚回报（根据中国、印度和乌干达的实际经验）²³。在中国和泰国，对农业研发、基础设施和教育的公共投资，都收到了很好的边际效益并对贫困产生了重要影响。即便是在“绿色革命”肇始后过去了多年，印度的公共投资也不断取得高额回报，特别是在研发和道路方面²⁴。公共基础设施投资在促进私人投资方面也发挥着重要作用，特别包括交通、能源、灌溉以及信息和通讯技术基础设施及相关服务。反过来，在适应和缓解气候变化、营造更有效的市场方面，基础设施投资也发挥了至关重要的作用。

47. **改善公共政策和投资方面所面临的挑战。**许多发展中国家决策过程的政治经济学对小农农业构成了极具挑战性的环境，因为小农农业大体是个非常分散的部门，几乎没有组织和游说能力。如在本世纪前十年后期所遭遇的价格飙升，许多政府的应对行动表明，在处理有关价格和农产品贸易流等问题时，决策者通常都优先解决城市消费者的关注，而不是农业生产者的担忧。这会带来抑制农业投资的严重后果。

²³ Fan, S.、L. Zhang 和 X. Zhang。2004 年。“中国农村地区的改革、投资与贫困”。《经济发展与文化变革》52(2)；Fan, S.、P. Hazell 和 T. Haque。2000 年。“通过农业生态区划把握公共投资方向，在印度农村地区实现扶贫和发展”。《粮食政策》25(4)；Fan, S.和 X. Zhang。2008 年。“乌干达农村地区的公共开支、发展和减贫”。《非洲发展评述》20(3)。

²⁴ S. Fan 和 N. Rao。“公共投资、发展与农村贫困”。《公共开支、发展与贫困：发展中国家的经验教训》。巴尔的摩，约翰霍普金斯大学出版社，2008 年。

48. 除了政治经济学方面的考虑外，另一个挑战涉及农业决策过程的循证基础。举例来说，由于传导机制的复杂性，许多国家都未能充分了解全球价格波动对小农户的影响。新的环境和气候现象在不同情况下对小农农业的影响也未能得到深入研究。由于市场和环境变化，不同性别在农业中所发挥的作用也在不断发生变化，这也是农业政策循证基础非常薄弱的领域。

49. 第三个挑战是跨各个相关领域和机制进行决策，为开展有效的小农农业投资营造有利环境，这包括负责农业、环境、财政、规划、教育、基础设施等领域的政府部门。政府政策要瞄准一系列广泛而复杂的目标，如粮食安全和营养以及环境恢复等，因此所有这些领域的政策决定都必须加以协调，向投资者传达相同的信号。

50. **农民组织的关键作用。**对政策（同时还包括重要的公共投资）的有效设计、落实和评估而言，小农组织的参与至关重要。同样重要的还包括农业工人工会的参与，特别是涉及企业投资的政策。自上世纪 90 年代以来，世界许多地区的小农和农户组织越来越多地不同层面参与政策进程，而在其他地区，其参与时间则更长。但是，该领域依然需要取得更大进展。在参与政策进程的农民组织中，妇女的参与度依然较低，难以确保女性农民的投资需求在政策和公共投资中得以充分反映。

51. 根据各个国家的制度安排以及其政策进程和公共投资决策方式，不同形式的组织和约定可能会产生不同的影响。一般说来，影响小农组织能力的立法以及该组织与其他利益相关者和政府之间开展接触是否存在制度化平台，都是重要的前提条件。良好的治理工作也是必不可少的条件，确保以负责任的方式进行决策，确保决策的实施、监测和影响评估是透明的。

52. **在注重小农的企业投资中作为催化剂/伙伴的公共部门。**农业价值链中促进双赢的经营安排所取得的经验表明，中介机构在小农和企业投资者之间发挥了重要作用。中介机构可以是民间社会团体、专业技术服务供应商、捐助者，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”和组织起来农民²⁵。这不仅意味着公共部门要确保营造扶持性商业环境或提供关键的公共产品，同时还意味着公共部门可作为第三方催化剂来干预并启动包容性商业举措，同时承诺会随着时间的推移而逐步退出。

²⁵ Vorley, B.和 F. Proctor, Eds. (2008)。《农产品食品市场的包容性经营：实证与行动》。根据 2008 年 3 月 5-6 日在北京召开的国际会议论文集而整理的报告。伦敦：国际环境与发展研究所。

53. 在公共部门发挥催化剂作用的经营安排和举措与公私农业投资之间会存在一定程度的重复交叠部分。但是，公私投资举措也存在一些特性。例如，在需要公共投资的某些领域（如基础设施），公共部门缺少财力、技术或人力来单独进行投资，或在资产开发后难以确保维护（还是基础设施的例子），而公私投资就能涵盖这些领域。在需要利用私营部门能力来筹集资本，同时提供公共和私营产品的情况下，公私伙伴关系也特别合适。今天，在农业研发和创新以提高生产力、保护环境并减缓气候变化这一领域，尤其需要公私举措来确保注重小农的投资。在开发金融产品应对农业新风险方面，也同样需要采取这种方式。

54. 公私投资模式，特别是在有民间社会参与的情况下，往往特别适合把投资推动到一定规模，影响农业市场和制度环境。在这方面已采取了一些很有希望的举措，如世界经济论坛牵头的“农业新愿景”²⁶。此类举措表明，公共和私营部门可发挥互补作用，支持农业从而对粮食安全和营养以及其他目标产生重大影响。而主要障碍则往往是缺少催化剂，缺少能提供共同激励因素并减少所有人风险的共同计划。了解类似举措能够如何促进有效的小农投资也是重要的政策议程。

III. 政策影响

55. 上述研究分析会产生一系列重要政策影响：

1. 在发展中国家影响农业和食品价值链的公共投资、服务和政策中加大对小农农业支持的重要性；
2. 有必要确保政策和公共投资的决策进程要认识到小农作为投资者的作用和利益；
3. 有必要就小农对农业投资的决定因素和制约因素建立实证基础；
4. 有必要改进关于注重小农的企业进行农业和相关市场（特别是农产品和生物燃料市场）投资的决定因素和制约因素的政策循证基础；
5. 有必要推行循证政策制定，力求促进有利于实现增加农业生产、提高环境保护水平和适应力及加强营养等多重目标的农业投资。

²⁶ 世界经济论坛。《实现农业新愿景：相关利益者路线图》，2010年，日内瓦。