



联合国
粮食及
农业组织

全球 粮食安全与 营养论坛

FSN论坛

活动报告之

第177号

2022年2月18日至

2022年5月15日



© FAO / Ibrahim Ahmadov

配套赠款计划：引导汇款开展涉农企业可持续投资的一种有效方法？

关于本次在线磋商会

本文件对2022年2月18日至5月15日于粮农组织全球粮食安全与营养论坛（FSN论坛）期间举办的题为“配套赠款计划：引导汇款开展涉农企业可持续投资的一种有效方法？”的在线磋商会进行了总结。该磋商会由粮农组织农业粮食经济司（ESA）Mauricio Rosales主持。

本次磋商会是在粮农组织支持各国制定以证据为基础的政策和计划的背景下举办的，这些政策和计划支持移民和返乡者及其家庭将汇款投资涉农企业的工作——其中一个例子是农业粮食经济司在塔吉克斯坦执行的“[通过配套赠款促进包容性经济增长](#)”试点项目。磋商会旨在通过收集广泛利益相关者关于配套赠款计划¹（MGP）在促进农业领域汇款投资方面潜力的意见，来帮助进一步完善此类政策和计划的设计。

磋商会期间，参加者首先探讨了政府和其他利益相关者是否应积极促进汇款对涉农企业的投资。其后，参加者思考了配套赠款计划在该方面的益处和挑战，并就互补和替代方法交流了意见。最后，参加者提供了现有配套赠款计划的有关资料和其他相关经验。收到的所有反馈意见都将为有兴趣实施配套赠款方法的国家提供建议。

磋商会期间，来自17个国家的参加者分享了23份意见。主题介绍、指导性问题和收到的意见均可见磋商会网页：www.fao.org/fsnforum/activities/consultations/matching_grant_programmes

¹ 配套赠款是面向项目受益人的一次性不需偿还的款项支付，根据受益人（移民）用于生产性投资的汇款金额的一定比例支付。

1. 政府和其他利益相关者在促进汇款投资涉农企业方面的作用

多位参加者认为,农村人口外流率高的国家政府应当促进汇款对本国农业领域的投资。他们强调,移民并不能提供永久性收入和就业(Eugene Ryazanov 和 Bolot Dyikanov),知识和技能的不足(Eugene Ryazanov 和 Bolot Dyikanov)以及可靠市场信息的缺失(Bolot Dyikanov)阻碍了移民及其家庭对汇款进行生产性投资。因此,政府和其他相关利益相关者,包括发展组织

和商业协会(Eugene Ryazanov),应该通过提升金融知识、技术和商业技能以及先进农业技术应用方面的能力,来促进此类投资(Yuldashali Hasanov)。

各种利益相关者应当参与到促进汇款开展农业生产性投资项目的整个设计和实施过程中。例如,学术机构、民间社会和国际发展组织可以就此类项目对农村发展的潜在倍增效应向政府提出建议(Pedro Prado)。此外,地方政府应确定此类项目的范围,并确保符合国家和地方优先事项;当地公司随后可以制定相应的商业计划供项目受益人使用(Bolot Dyikanov)。最后,为使项目有效实施,国家和其他相关主体机构的存在至关重要,如国际发展组织(Pedro Prado)。

虽然磋商会参加者普遍认识到政府在促进汇款对涉农企业发展的生产性投资方面的重要性,但一位参加者指出,这些工作只适用在农业价值链运作良好的地区(Shirega Minuye)。此外,另一位参加者指出,政府的优先重点实际上可能放在了其它领域(Kameswararao Chiruvolu)。



© FAO/Vyacheslav Osetedko

2. 配套赠款计划：益处、挑战和需要考虑的问题

参加者点明了配套赠款计划的一些积极方面,其中一个主要方面是受益人能够以合理的成本获取资金资源(Severin Rurihafi)和技术支持(Shirega Minuye和 Yuldashali Hasanov),这鼓励农民将个人资源进行投资并参与涉农企业发展(Eugene Ryazanov 和 Yuldashali Hasanov)。此外,参加者指出配套赠款计划更广泛的积极影响,例如:a)促进农业整体发展;b)移民可能减少;c)移民家庭发挥更积极的社会作用,即从依赖转为创业;d)新生计策略的出现;e)增加当地市场农产品的供应;f)收入和营养改善带来的福祉提升(Bolot Dyikanov)。

同时,参加者还讨论了与配套赠款计划相关的挑战。有人提出人们对农业的负面观点问题,强调移民投资涉农企业的意愿不应被视为理所当然(Lal Manavado 和

Shirega Minuye)。事实上,移民可能更倾向参与服务业,因为其(被认为)有更高的投资回报(Shirega Minuye)。此外,他们对农业的熟悉程度以及在原籍(农村)地区的文化扎根程度,将是其是否感兴趣参与涉农企业的重要决定因素。移民目前的人口特征,即大部分移民来自城市地区,和外部文化影响意味着需要开展大规模的宣传活动,以确保他们中的大部分参与配套赠款计划(Lal Manavado)。

除了难以找到有兴趣参与配套赠款计划的移民外,另一个实际情况是,由于要求他们自己为相关投资提供资金,一些移民必然会被排除在外。事实上,符合资格要求的主要局限在那些拥有合理收入以及至少在某种程度上稳定收入的移民(及其一级亲属)(Kameswararao Chiruvolu)。

最后,参加者讨论了部署配套赠款计划时需要考虑的其它问题,包括:

- ▶ **组织的直接资助。**捐助方应将资金转移给直接参与发展活动的组织,例如非政府组织,而不是中央政府。这将避免过度官僚主义 (James Mawanda 和 Shirega Minuye) 并增加机会使资金流向服务社会经济而非政治目的的活动。然而,在一些发展中国家,政府阻碍了这些组织从外部主体获得资金 (James Mawanda)。
- ▶ **项目利益相关者。**应该仔细定义除了移民及其一级亲属之外,谁该被配套赠款计划覆盖以及覆盖条件。这对于优化移民及其家属的利益非常重要,因为在所有“竞争性”粮食体系中,中间机构以粮食生产者和消费者为代价获取过多的利润 (Lal Manavado)。
- ▶ **目标群体。**配套赠款计划还应专门针对以下主体:
 - **城市移民。**大量移民来自城镇,使其难以获得耕地并从事粮食生产。这些移民仍然可以

通过出售新鲜或腌制产品,或经营小餐馆或卖场来参与配套赠款计划。通过这种方式,他们将通过保障对产品的持续需求来支持粮食生产者。销售食品应以合资企业方式开展,因为单一主体可能不具备单独从事该工作所需的能力。为支持这些企业,粮农组织和地方当局应共同致力于:a) 改善或购买合适的场所;b) 销售培训;c) 为配套赠款计划的所有销售网点建立共同的采购机制 (Lal Manavado)。

- **青年。**由于促进青年参与农业和农村转型至关重要,因此青年也应参与配套赠款计划 (Kameswararao Chiruvolu 和 Muhammad Subhan Qureshi)。
- **妇女。**特别值得注意的是,参与涉农企业的妇女自助团体应在实施适当的产品标签方面获得支持,以便将其业务提升到国际水平 (Sarada Prasad Mohapatra)。



© NOOR for FAO/Sebastian List

- ▶ **资金支持。**提供更高赠款配套比例的配套赠款计划(如1:2, 即项目受益人每投资1美元将配套 2 美元的赠款) 将更为有效 (Bolot Dyikanov)。
- ▶ **韧性和可持续性。**配套赠款计划应基于支持可持续发展目标 (Rogerio Mauricio) 的可持续方法 (Brandon Eisler), 根据多位参加者指出, 还应基于农业生态 (Claudio Schuftan、Rogerio Mauricio 和 Sarada Prasad Mohapatra)。然而, 其他参加者强调, 农业生态不应被政治化, 其重点应放在通过提供保险、小额信贷和技术支持来提高小农的韧性 (Samuel Adunreke)。此外, 气候变化 (Rogerio Mauricio 和 Yuldashali Hasanov) 和气候智能型农业值得特别关注 (Samuel Adunreke 和 Sarada Prasad Mohapatra)。
- ▶ **价值链开发和目标市场。**需要a) 认真规划用于国内或区域生产的农作物种类和数量;b) 建立符合需要的国内和国际价值链, 包括促进出口的长期储存方法和产品认证 (Yuldashali Hasanov)。一位参加者认为, 配套赠款计划应重点关注移民东道国的市场 (Kameswararao Chiruvolu)。
- ▶ **农民合作社。**一位参加者强调, 为避免需要长期农业培训计划, 必须与已经参与相关领域的农民建立联系。粮农组织和地方推广服务尤其可以支持建立:a) 由农民和配套赠款计划参与方适当组合的合作社;b) 技术支持机制;c) 种子和机械联



合采购机制 (Lal Manavado)。然而, 关于后者, 一位参加者强调, 促进为群体而不是个人创造资产, 可能会导致维护不足且无法达到满意的利润水平 (Perez Lionnel Kemeni Kambiet)。

- ▶ **数字化。**政府向农民提供的推广和其他服务应扩大规模并实现数字化 (Sarada Prasad Mohapatra), 而配套赠款计划的数字化将支持相关数据的收集 (James Mawanda)。
- ▶ **监测。**需要适当的框架和机制来跟踪资金分配后的使用情况, 并充分应对可持续项目实施中的挑战 (Justin Langtar)。

插图 1. 发挥吉尔吉斯斯坦移民返乡的发展潜力

劳动力迁移是吉尔吉斯斯坦社会的显著特征。估计有 90 多万吉尔吉斯公民在国外工作, 其中多数受雇于俄罗斯联邦。吉尔吉斯斯坦收到的汇款占其国内生产总值的 30%。但预计将有更多移民返回吉尔吉斯斯坦, 这将较大程度影响汇回的汇款数额。虽然这可能伴随着挑战, 但同时应将移民返乡视为吉尔吉斯移民重新融入社会和经济的契机, 他们带回了知识、技能和社会资本。

在此背景下, 配套赠款计划可以促进返乡者对农业领域的投资, 尤其侧重于现代和气候智能型农业技术。这将产生重要的环境、经济和社会效益, 尤其有助于减少农村人口外流。配套赠款计划还将有助于促进在地方当局与返乡移民之间建立新的伙伴关系。然而, 鉴于返乡者可能会感到与其社区和地方当局疏远的情况, 建立信任活动将是一个重要方面 (Marlen Tynaliyev)。

插图 2. 配套赠款计划作为非洲涉农企业基础设施发展的工具

缺乏适当和基本的基础设施以及资金限制往往阻碍对非洲涉农企业的投资。考虑到政府通常没有财政能力独立解决这些问题,而在配套赠款计划下投资成本将被分摊,配套赠款计划将是帮助应对这些障碍的一项良好工具。尤其是,配套赠款计划应侧重于发展涉农企业基础设施,包括仓库、冷

藏和加工单元,同时考虑全球市场趋势以帮助提高农民收入。为最大限度地提高投资的可持续性和有效性,应当建立一个包括学术界和非政府组织在内的多方利益相关者工作组。这些主体将能够充分了解当地实际情况,并就此提请捐助方和相关国际组织的关注(Perez Lionnel Kemeni Kambiet)。

3. 促进汇款投资涉农企业的其他和替代方式



© FAO/Fredrik Lerneryd

部分参加者讨论了吸引汇款投资涉农企业领域的补充或替代方式,包括:

- ▶ **使用其他财政资源补充赠款。**除了提供赠款外,还可以根据向农业生产者提供优惠贷款的国家计划等向受益人提供银行贷款。这将促进资源的充分规划和有效利用(Bolot Dyikanov)。此外,政府可以通过额外补贴支持移民(Yuldashali Hasanov)。

- ▶ **使用对小企业的低利率贷款代替赠款**(Eugene Ryazanov, Severin Rurihafi)。在与信贷机构的协调下,可以为移民提供适合其具体情况的现成商业规划。根据这些规划,他们将有资格获取某些贷款,以补充其个人财务资源(Eugene Ryazanov)。
- ▶ **将资金用于金融、推广和其他支持服务的重组。**尤其重要的是,金融机构需要为资本投资和资产积累创造新的金融产品和贷款。反之,这将使客户有资格在未来获得更高额的贷款,从而使其能够进一步扩大业务。金融机构可以选择那些具有最大潜在影响的商业企划,而(返乡)移民可以相互合作以促进业务发展和重新融入原籍国(Perez Lionnel Kemeni Kambiet)。
- ▶ **投资于“信息实践”。**采取提供赠款的方式,而应当促进采用种植高价值农作物和增加农业领域附加值的最佳实践,从而增加移民家庭的收入(Kameswararao Chiruvolu)。

4. 现有配套赠款计划和其它相关计划的案例

埃塞俄比亚

在埃塞俄比亚,世界银行在十年前资助实施了一项配套赠款计划,以支持纺织领域出口导向型公司(Shirega Minuye)。

格鲁吉亚

在欧洲农业和农村发展睦邻计划的背景下,欧盟和粮农组织实施了一项 670 万美元的配套赠款计划,共同资助格鲁吉亚小农,以及农业领域中小企业和合作社的资本投资。其旨在提高农民竞争力,创造更多就业机会,确保粮食供应稳定,同时使企业更具可持续性。配套赠款金额从 1000 美元到 15 美元不等,共同资

助最高可达投资成本的 60%。在线赠款管理平台是申请方、捐助方、粮农组织和临时利益相关者之间的主要接口,可实现对申请进行透明高效的管理。该方法具有很高的复制潜力(Matthieu Rouviere)。

加 纳

农发基金在加纳的农村企业计划非常成功,该计划整合了配套赠款和银行贷款(Perez Lionel Kemeni Kambiet)。

卢旺达

第二期农村投资基金是卢旺达农业和畜牧资源部下的赠款计划,其最初由卢旺达国家银行管理,后转交给专门的基金管理机构。2011 年,基金管理权转移至国有开发银行的一家子公司(Perez Lionel Kemeni Kambiet)。

南 非

在南非,一项将资金流融入小农农业的试点项目正在进行,该项目也可能包括汇款。该试点包括创建一个透明的农业服务提供方平台,并为农民提供专项信贷以从注册的提供方购买服务。目前的重点是对五个试点的推广支持、商业指导和土壤或SAP分析服务,但未来也会考虑其它服务。每笔交易都可追溯,农民的账户可以由不同主体充值,包括国际家庭成员(Luke Metelerkamp)。

塔吉克斯坦

塔吉克斯坦政府实施了农业补贴计划,特别是支持马铃薯生产者,但对客户和农场的选择和评估不足限制了其成功。事实上,在农村地区具备丰富经验的有能力的主体,如农艺师和金融机构,对此类计划的参与至关重要(Yuldashali Hasanov)。



© FAO/Antonello Prato

全球粮食安全与营养论坛 ▶ FSN论坛

农业食品经济 - 社会经济发展

www.fao.org/fsnforum/zh ▶ fsn-moderator@fao.org

联合国粮食及农业组织

Viale delle Terme di Caracalla - 00153 意大利罗马



保留部分权利。本作品根据署名-非商业性使用-相同方式共享3.0政府间组织许可公开。