

2007年9月



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

# 大会

第三十四届会议

2007年11月17-24日，罗马

农业融资：问题、制约因素和前景

## 目录

I. 引言	2
II. 国际议程：农业与增加援助的承诺	2
III. 外部资源	4
IV. 国内资源	6
V. 为农民筹集资源	8
VI. 吸收能力制约	9
VII. 结论	10

为了节约起见，本文件印数有限。敬请各位代表及观察员携带文件与会，  
如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从  
因特网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

## I. 引言

1. 最近估计数表明，2001-2003 年世界长期食物不足人数为 8.54 亿，其中 8.2 亿生活在发展中国家，2 500 万在经济转型国家，900 万在发达市场经济国家。61% 生活在亚洲及太平洋，而撒哈拉以南非洲则占食物不足估计总人数的 24%<sup>1</sup>。

2. 虽然亚洲和拉丁美洲的食物不足人数下降，但在撒哈拉以南非洲，食物不足人数继续增长，据目前估计不低于 2.06 亿。在实现世界粮食首脑会议关于到 2015 年食物不足人数减半的目标方面实际上没有取得进展。1990-92 年以来，发展中国家的食物不足人数仅下降 300 万：从 8.23 亿降至 8.2 亿。

3. 大量减少饥饿所涉及的任务规模巨大。解决办法不仅在于农业之内，而且还在于更广泛的政治、经济和社会有利环境。促进农村地区强劲经济增长和经济多样化也是解决办法的一部分，实际上可以认为粮食不安全本身就是增长的一个制约因素。本文件仅探讨战胜饥饿的一个成分，**在所有各级筹集资源以增加农业生产和生产率及增强**大多数穷人和粮食不安全人们所生活的**农村地区的生产能力**。其起点是，假设农业增产的主要制约因素之一是缺乏投资。1990 年至 1999 年，外部来源国际融资机构对世界农业和农村发展的贷款总额下降 50%。虽然近几年来这种急剧下降减慢，但不能说农业成功地吸引了投资，特别是同其他部门相比。据粮农组织反饥饿计划统计，全世界为实现到 2015 年粮食不安全人数减半这一千年发展目标而每年需要 240 亿美元的资金流量，这一数额同经合发国家每年支付给农业的补贴额 3 000 亿美元相比微不足道。据估计每年收益可达 1 200 亿美元。

4. 本文件将探讨可利用的外部资源的不同种类，包括关于增加发展资金用于农业投资的国际承诺的有效结果。本文件还将探讨影响国内资源筹集和分配的因素及农民本身提供投资资金的制约因素。最后将讨论吸收能力制约和援助在解决这种制约方面可发挥的作用问题以及需要新的农业融资机制。

## II. 国际议程：农业与增加援助的承诺

5. 确定千年发展目标、减贫战略过程和重债穷国举措表明解决世界贫困问题的空前政治意愿。

### 蒙特雷

6. 2002 年 3 月，50 位国家元首或政府首脑、私营部门、民间社会和所有主要政府间金融、贸易、经济和货币组织来到蒙特雷参加发展筹资问题国际会议。该次

---

<sup>1</sup> 这一部分引自：2006 年世界粮食不安全状况，粮农组织

会议是在赞同 2001 年千年发展目标之后举行的，旨在加快提供所需财政资源用于实现这些目标。发展中国家同意为发展提供更多公共资源，采取措施改进公共管理系统，提高支出的效益，为内部和外部私人投资创造良好环境。发达国家承诺为发展、债务减免及发展中国家和转型国家参加国际贸易提供更多国际财政资源及加强技术合作。

7. 虽然蒙特雷并没有使各国承担为发展提供更多资源的正式义务，但对《蒙特雷共识》的反应积极。官方发展援助从 2002 年和 2003 年的 583 亿和 690 亿美元增至 2004 年的 794 亿美元和 2005 年创纪录的 1 068 亿美元。这使官方发展援助/国民总收入指标从 2002 年的 0.22% 增至 2005 年 0.33%。对最需要资金实现千年发展目标的最不发达国家的官方发展援助增幅更大，在 2003 年超过 2 300 万美元，比 2001 年增长 60%。2005 年 5 月，欧洲联盟同意到 2010 年官方发展援助占国民总收入 0.56% 的临时指标，表明从 2004 年的 345 亿欧元增至 2010 年的 670 亿欧元。欧盟还确定 2015 年为实现 0.7% 指标的日期。

### 格伦伊格尔斯

8. 2005 年格伦伊格尔斯第三十一届 8 国首脑会议对发展、特别是非洲发展作出新的承诺。这由于英国政府在 2004 年建立了非洲委员会而得到鼓励，以提出加强发展援助的新思路<sup>2</sup>。首脑会议同意免除 18 个重债穷国的所有 400 亿美元债务，到这个十年末对非洲的援助增加一倍（从 2004 年的 250 亿美元增至 2010 年的 500 亿美元）。非洲委员会特别认识到农业发展是非洲发展的关键。非洲委员会要求为村庄小型水控制每年增加 20 亿美元，2010 年之前为发展基础设施每年提供 100 亿美元，从 2010 年至 2015 年提供 150 亿美元。然而，三年之后（2007 年）海利根达姆 8 国首脑会议在实现这些非洲目标方面表明没有取得进展，根本没有处理农业和农村发展问题。

### 其他承诺

9. 虽然官方发展援助的主要部分仍由发展援助委员会的国家提供（大约 90%），但南南合作的重要性不断增长，特别是中国和印度等国家提供的援助。这些新的发展资源不属于官方发展援助，因此不必符合发展援助委员会的标准。一系列举措和世界粮食首脑会议作出的减轻饥饿承诺是应当迅速把握的机遇，应提出有效利用额外资源振兴农业的建议。

---

<sup>2</sup> 见我们的共同利益，非洲委员会报告，2005 年

### III. 外部资源

10. 外部投资资源既有公共资源也有私人资源。虽然外部资源流量一定可以增长，但当前低水平的原因是复杂的，不能很快解决。公共部门流量以贷款形式（和少量赠款）来自国际融资机构，赠款来自多边和双边捐助者。私营部门投资直接提供或者与国内私营部门方面合作提供或与政府合资，但这往往主要用于购买私营化国家资产而不是提供新投资。全世界农业援助占总援助额的比例从 80 年代初的 20% 降至上个世纪末的 8%。虽然新世纪的农业投资绝对水平略有回升，但农业仍处于投资议程最次要地位。

#### 公共资源流量

11. 作为主要公共部门援助流量的官方发展援助承诺总额在 1980 年与 2003 年之间增长 68%。然而，这些年对农业的外部援助下降 10%。如考虑到净资源转拨，情况更加糟糕。例如在 2003 年，世界银行/国际发展协会的贷款中仅有 7% 用于农业、渔业和林业，而 1996 年则为 12%。然而，2003 年以来发生了显著变化。虽然没有有关援助总额的数据，但主要多边机构对农业的贷款在 2003-2005 年增长 30%。农业占发展援助委员会成员提供的双边官方发展援助的 3.4%（大约 18.5 亿美元）和多边官方发展援助的 6.2%（大约 13 亿美元）。

12. 增加对发展中国家农业的外部公共资源流量有许多制约因素，但主要是下述观念：农业在本质上“困难”，虽然绝大部分贫困人口是在农村地区，但在其他部门资源可得到更有效的利用。对社会部门、健康和教育（这些领域为重债穷国债务减免供资计划的中心领域）和偏重于农业的基础设施发展（可在该领域制定明确的计划和指标）的供资承诺增加。但农业往往不够强大，预算一般大量偏向社会部门和城市地区。

#### 国际融资机构和双边捐助者

13. 国际融资机构的投资组合审查表明，该部门投资项目绩效往往较差，付款缓慢、执行期延长以及事后收益率低（或负收益率）。如此差的绩效使国际融资机构对农业供资的兴趣减少，在某些情况下，采用了全部办法<sup>3</sup>作为对许多捐助者的援助进行整合的一种方法以支持政策和结构改革。这种全部办法支持一个部在商定的中期支出框架内的计划和预算。根据巴黎宣言，国际融资机构和捐助者的“一揽子供资”可能成为全部办法的一部分，采用共同采购和报告程序，但这往往比

---

<sup>3</sup> 见 Foster, M; Brown, A; 和 Naschold, F. “部门计划办法：这些办法在农业领域可行吗？”发展政策审查，2001，19(3)

较复杂，导致付款延迟<sup>4</sup>。坚持中期支出框架预算上限意味着不同部门和部必须竞争以获得现有资金的一部分，而利用一般预算支持，特别是在非洲，意味着农业部和农业部门不再有专项资金。对绩效指标和注重结果的资源分配的要求增加，使农业处于不利地位，因为农业政策方面的投资结果很难确定。

14. 项目仍然很重要，需要改进国家一级的项目和计划设计及加强执行能力以增加支持额。由于世界农业商品价格下跌，农业部门的盈利性及其投资吸引力在 90 年代后期和 21 世纪初下降。然而，最近生物能源市场的迅速发展使农业商品价格上涨，增加了农业部门的投资吸引力。

### **新出现的捐助者**

15. 促进发展的南南合作最近迅速扩大。南方或“新出现的”捐助者历来占官方发展援助的 5-10% 左右<sup>5</sup>。主要国家有中国和印度等大国<sup>6</sup>，还有南非、巴西、马来西亚、墨西哥、委内瑞拉、欧盟新成员、石油输出国组织和中东国家<sup>7</sup>。

16. 中国从 2000 年主办中-非合作论坛时开始大量增加在非洲的投资。2006 年，中国承诺其发展援助增长一倍，在随后的三年提供 50 亿美元的贷款和投资信贷，免除所有非洲最不发达国家和重债国的债务。最近（2007 年 6 月），中国开始了中-非发展基金的第一阶段，先提供 10 亿美元，预计将来将达到 50 亿美元。中-非合作活动往往不符合经合发组织的官方发展援助定义，使优惠援助和非优惠援助相混合，往往是捆绑式的。中国政府还不大考虑宏观经济和政治条件。

17. 对于这种南南合作的农业利益如何不大清楚。然而，农业是“2007-2009 年北京行动计划”中的部门之一，该项行动计划包括支持得到粮农组织支持的粮食安全特别计划和国家粮食安全计划。

### **私营部门的外部资源流量**

18. 过去几年对发展中国家的私人资本流量，即所谓的外国直接投资，大量增长，从 1998-2000 年占世界外国直接投资总额的 5% 增至 2003-2005 年的 35.9%。2005 年对发展中国家的外国直接投资估计为 1 000 亿美元。采矿（包括石油和钻石）是外国直接投资增长的主要动力，农业没有得到什么利益：发展中国家的外国直接投资中农业占 143.39 亿美元，不到对发展中国家的全球外国直接投资的 1%<sup>8</sup>。

<sup>4</sup> 农村发展全球平台的农业和农村发展全部门办法的全球研究，综合报告，2007 年 7 月

<sup>5</sup> 见南南发展合作。供南方领导人圆桌会议顾问小组讨论的文件草案，2006 年 10 月 17-18 日

<sup>6</sup> 见 Richard Manning (2006) “新出现的捐助者是否会改变国际合作面貌？”，经合发组织发展援助委员会主席

<sup>7</sup> 值得注意的是，石油输出国组织国家是国际农业发展基金创史集团之一

<sup>8</sup> 这一部分引自世界发展报告，2006 年，贸发会议

19. 发展中国家农业部门的外国直接投资水平较低，这反映出据认为涉及高风险，特别是在非洲，包括：政治不稳定，经济管理差，缺乏可实施法律框架，在农村地区缺乏知识性基础设施和服务。上个十年 20 多次严重武装冲突也阻碍了非洲许多地区的私人投资。

20. 在许多国家，投资法看来主要注重保护国家既定利益而不是为了吸引投资者。申请的处理和获得许可往往缓慢并且花费较大，合同并非始终可执行，法律制度往往不可靠。外国投资争相撤离，因为政府方为私营部门建立一个“不公平的竞争环境”。分散的区域市场和缺乏共同投资条件，使投资成本很高，同时包括非关税壁垒在内的不利世界贸易环境抑制私人投资。

21. 海外工作人员的汇款可能构成外部私人投资流量的很大一部分。在 1983 年与 2003 年之间，汇款额从 200 亿美元增至近 1 000 亿美元<sup>9</sup>。在 2004 年，汇款额达 1 668 亿美元，而官方发展援助和外国直接投资则分别为 689 亿美元和 2 114 亿美元。按人均计算，拉丁美洲及加勒比从汇款受益最大，为 80 美元，而撒哈拉以南非洲则为 11 亿美元<sup>10</sup>。

### 私人基金会

22. 大型私人慈善基金会成为日益重要的发展供资来源。1913 年成立的洛克菲勒基金会在拉丁美洲和亚洲的农业改革及所谓的“绿色革命”中成为先锋，发挥了关键作用。现在（2005 年）其赠款的 21%（1.08 亿美元）用于粮食安全<sup>11</sup>，反映出该基金会对这个部门的长期重视。

23. 比尔和梅林达盖茨基金会从 2000 年设立到 2007 年 3 月所提供的赠款总额达 86 亿美元（每年近 12 亿美元），其中 90% 用于与健康有关的活动，仅有 1.9% 用于农业。比尔·盖茨最近与洛克菲勒基金会联合发起了“非洲绿色革命联盟”<sup>12</sup>。非洲绿色革命联盟的总目标是，通过技术改进，提高小农的生产率和收入，从而减少非洲贫困，同时保护环境和生物多样性。

## IV. 国内资源

24. 利用国内资源为农业和农村发展提供资金的制约因素与国际一级相似。然而，决策者不同。农业部门如果想要在国内公共和私人资源中获得更大比例，必须大大提高其在盈利性和可持续性方面对投资者的吸引力。

<sup>9</sup> 资料引自《我们的共同利益》，非洲委员会报告，2005 年

<sup>10</sup> 其他区域：中东和北非 - 68 美元；欧洲和中亚 - 42 美元；东亚和太平洋 - 23 美元；南亚 - 22 美元。数字引自 Fajnzylber, P. 和 López, H. 家庭关系密切。拉丁美洲汇款的发展影响，世行，2007 年

<sup>11</sup> 资料引自《年度报告，2005 年》，洛克菲勒基金会

<sup>12</sup> “世界上没有一个主要区域能够在不首先大大提高农业生产率的情况下取得重大经济增长”，比尔盖茨

## 公共支出

25. 最近的研究<sup>13</sup>表明，按实际值计算，发展中国家公共农业支出在过去 25 年增长，从 1980 年的 1 118 亿美元增至 2002 年的 2 256 亿美元。然而，其在农业国内总产值中所占的比例在 90 年代急剧下降，最近才回升到 10% 左右。然而，从表 1 可以看出，区域之间差异很大。非洲的支出回升到 6.7%，但是拉丁美洲及加勒比大幅度下降。虽然绝对值大量增长，但是农业在公共支出总额中所占的百分比大幅度下降，从 1980 年的 11.3% 降至 2002 年的 6.7%，而所有区域教育和卫生方面的支出则增长。总的来说，非洲和拉丁美洲及加勒比大幅度下降，分别从 6.4% 降至 4.5% 和从 8.0% 降至 2.5%。然而，情况可能发生变化。2003 年非洲国家元首和政府首脑通过非洲综合农业发展计划以及它们在《马普托宣言》中承诺在五年之内将国家拨给农业和农村发展的预算比例提高到 10%，这是非洲努力发展其农业部门的重大里程碑。

**表 1: 1980-2002 年农业方面的公共支出**

	1980	1990	2002
	10 亿美元（按 2000 年不变美元值计算）		
	<b>111.8</b>	<b>125.9</b>	<b>225.6</b>
占农业国内总产值的比例 (%)	<b>10.8</b>	<b>8.0</b>	<b>10.3</b>
非洲	7.4	5.4	7.7
亚洲	9.4	8.5	10.6
拉丁美洲/加勒比	19.5	6.8	11.6
占公共支出的比例 (%)	<b>11.3</b>	<b>7.9</b>	<b>6.7</b>
非洲	6.4	5.2	4.5
亚洲	14.8	12.2	8.6
拉丁美洲/加勒比	8.0	2.0	2.5

26. 在许多发展中国家，发展预算主要由外部来源提供资金，经常性预算至多支持工资、薪金和政府的基本运行开支。通过扩大税基增加国内公共支出资源，必然影响农业在经济中发挥重大作用的那些国家的农业，这促进使城市地区受益的倾向。从矿产出口获得大量税收的国家往往遭受定值过高的汇率（“荷兰病”），阻碍农业。

27. 关于公共支出的部门分配的决定日益由财政部和计划部根据政治命令、城市部门的相对力量和捐助者表明的重点作出。他们分配国内税收以及债务减免、部门信贷和捐助者预算支持方面可得到的资源。财政部长往往根据同其国际上对应者的

<sup>13</sup> Stephen Ackroyd和Prof Lawrence Smith: *对公共农业支出的审查*, OPM, 2007 年 1 月

相似标准作出决定：计划一致性和有效支出的能力。在这方面，农业部与卫生部、教育部和公共工程部相比处于不利地位，因为在那些部目标易定和工作易外包。

### **私人投资**

28. 增加农业部门私人商业投资的障碍基本同国家和国际投资者的一样。例如，据估计非洲国内可投资资金的至少 40% 用于发达经济以及存入外国银行帐户。南北投资交易额（不包括涉及离岸中心的交易额）从 2003 年的 90 亿美元增至 2005 年的 430 亿美元，使大量资本从发展中国家流向发达国家<sup>14</sup>。

29. 然而，农业部门的最大投资者是普通农民本身，农民的资本形成无疑超过公共投资。小农的农业商业化被视为农业部门发展的最终目标，依靠产品的利润。在市场薄弱及机构和经济基础设施不发达的情况下，小农的投资从维持生存和生计转向商业生产往往给它们的少量资本资源带来不可接受的风险水平。

## **V. 为农民筹集资源**

30. 必须减少成本及加强对农民的贷款资金的可获得性和可靠性，农民是该系统的主要生产者。此外，农业支持服务和投资贷款资金惠及农民本身。在这方面，提高国内资本和货币市场的绩效至关重要，包括动员国内储蓄，增加金融系统的资源，减少资金费用。

### **小额信贷**

31. 许多小规模投资可由小额信贷提供。虽然小额信贷机构的贷款利率往往高于正式银行，但是有效的贷款处理和及时交付意味着对农民的收入通常产生积极影响。遗憾的是大部分小额信贷集中在城市和城郊地区，因为为分散的农村人口服务涉及较高交易费用。然而，农村小额信贷机构可以取得良好结果，采用建立网络的新办法，利用主管组织和与正式银行的跨部门联系，根据生计提供服务。

### **发展银行**

32. 发展银行往往不是筹集当地资金，而是利用其股份资本、国库券基金和外部贷款放款。利用这种长期基金进行短期贷款效益很低，发展银行变成根据商业保险运作的银行至关重要。发展银行需要多种投资组合，在这些组合中农业起到重要但不是全部的作用。作为对小额信贷机构的基金提供者，他们需要一种积极的储蓄动员政策，鼓励长期成熟存款。获得这种存款和契约储蓄可能需要特别鼓励措施，如在储蓄期末的政府红利和/或低或零扣缴税。

---

<sup>14</sup> 贸发会议，*世界投资报告*，2006 年



## 商业银行

33. 近几十年来商业银行对发展中国家农业的贷款不断下降。保证基金运作情况不佳，但对农民的小额贷款的税收鼓励措施可能使他们提供农村和农业贷款。一个积极的例子是西非经济货币联盟国家“经济利益集团”的法律，给予因共同经济利益而联合起来的小型集团以法律地位。在某些情况下，银行被说服留出资金（例如缴税之前利润的 10%）资助小型企业。

34. 风险管理，如涉及旱涝和病虫害的保险等，鼓励银行提供农业贷款，但道德风险、高交易费、灾害的高度可能性、量小和农民不愿意接受保险，使其成为一项长期解决办法。需要探讨有创意的捐助者办法、以小组为基础的对紧急情况的供资，明确的政府支持。

35. 农村地区（良好）金融机构数量的增加，将使金融服务的数量和质量提高，导致增强竞争力和降低利率。这方面的做法有：促进连带责任贷款，使储蓄和信贷相联系，将非正式机构纳入正式系统，保税货物仓储和设备出租等。许多经济中需求较高的风险资本也可能通过免税等鼓励措施，在充满活力的中小型公司中找到位置。

## VI. 吸收能力制约

36. 提高投资效益和国家经济的吸收能力至关重要。公共资助的农业部门干预活动旨在通过刺激目标人口开展补充性私人活动来提高产量、生产力和收入。良好绩效取决于有关私人金融和非金融活动。绩效较差的农业项目反映出未能刺激相关私人部门活动，因此吸收能力的审查必须包括私人投资的制约因素及该部门的盈利性和竞争力。

### 公共部门干预活动

37. 通过为改进公共干预活动的性质和质量及有利环境而采取的行动，可加强农业投资前景。通过增加互补性私人投资的可能性和范围，此类行动将使公共投资取得更大成功。显然需要在增强政府能力的同时对公共支出过程、政策和结构进行基本改革，并需要采用捐助机构新办法。政府公共支出的结构和内容往往是历史趋势、政治或易支付的结果，而不是由该部门的需要确定。公共计划往往脱离市场机构及私人 and 民间社会组织，往往不愿意放弃低效、垄断和由供应带动的公共服务的提供。外部资助项目的实施往往低效，资金利用不足及未能为私人活动（如小农生产）提供有利环境<sup>15</sup>。国际融资机构采用以绩效为基础的贷款标准，对执行记录差的国家

---

<sup>15</sup> 关于非洲发展银行，农业和农村发展项目总支付率（过去 20 年累计）为 65%。国家资助计划的可比较估计数有用。

和未能有效利用贷款资金的部门如农业进行处罚。国际融资机构和捐助者本身往往对其伙伴采用复杂的拨款程序和不灵活的业务方式。然而，如果想要减贫，无法避免在绩效较差的经济以及甚至“失败的国家”进行投资。

### **良好投资环境**

38. 总体良好的投资环境特别因政府干预市场而受到影响。有关以对市场风险管理的支持来取代价格干预的改革措施，取消进入和贸易壁垒，以及通过加强管理来减少市场不良和垄断做法，可促进短期和长期增长。财政放权能够更有效征税，更好地确定地方支出目标，更好地管理地方支出。由于公路质量和基础设施差、与运输有关的税和其他税所带来的高运输费，使投资的收益率和积极性减少。由于销售和储存基础设施方面的投资、关税和非关税壁垒减少、贸易条约、区域经济一体化而带来更大程度的市场一体化及贸易深度，通过更稳定的价格和更好的贸易条件刺激投资。需要战略性地建立公共组织、以市场为基础的组织 and 民间组织之间的伙伴关系以利于为基础设施发展和其他公益产品共同提供资金或缔结契约。最后，可预测的政策体系、透明的业务程序、公共决策的问责制、平衡和有效的管理制度对于创造一个有吸引力的投资环境至关重要。

39. 法律制度的重要性往往被低估。在不采用或不执行法律合同的地方，银行可能无法通过法院得到贷款偿还。根据抵押品（通常是土地）提供贷款，立即将没有地契或无法获得这种资产的小农排除在外。有良好的法律框架还可以解放资本市场，使政府能够以较低利率和风险通过发行债券利用资金。除了公共项目的设计、管理和执行之外，涉及公共支出管理的能力、程序和机构也需要加强。

## **VII. 结论**

40. 过去五年由于国际援助承诺而提供了大量额外发展资源，虽然速度可能不理想。然而，不清楚的是农业部门是否从中受益。虽然由于援助总值增长而农业援助绝对值也增长，但是其占援助总值的比例停滞不前，根本没有反映出发展中国家农业国内总产值的重要性。如要保证融资比例与其在许多发展中国家经济中的重要性及其在减轻贫困方面的作用相一致，农业部门需要找出新的融资机制以及大大提高其可处理资源利用效益。

### **新的农业融资**

41. 《蒙特雷共识》中所包含的新的融资机制的要求注重增加发展援助总流量的方法。在农业部门内，创新需要用于使投资总流量在提高该部门生产率及确定商业化和减贫目标方面更加有效这一任务。

42. 由联合国秘书长非洲之角人道主义特使发起、由粮农组织和世界粮食计划署牵头的最近的一项活动（2007年1月至6月），专门应对增加该区域粮食安全投资的挑战。非洲之角也许也是全世界自然和人为灾害最严重地区，严重依赖外部援助，包括大量粮食援助。

43. 该区域的磋商会表明，虽然有许多机会加强该区域易受害人口的粮食安全，但测试技术没有得到来自政府和捐助者的充足资金。捐助者虽然对紧急情况迅速采取行动以及慷慨应对，但是没有向紧急情况之后生存下来但仍很容易发生威胁到生命的灾害的社区提供什么支持。旨在帮助灾后人民的生计和恢复的“过渡性投资”的支持正在消失。长期农业投资资源日益用于显然有机会进行商业化生产的地方和社区，旨在促进经济增长。但这意味着对于生活在商业机会稀少的边际和偏僻地区的人民的注意减少。这些地方的过渡性投资可以帮助建立一个恢复和增长的牢固基础，使农民能够从长期发展援助受益。

44. 对于过渡性投资的可能供资机制，包括紧急情况之后成功利用的多方捐助者信托基金，进行了评价，任何机制都应当迅速和容易操作，进行透明和问责管理，具有简单的评价标准，按结果分配资源，具有很容易验证的成功指标。各项计划需要政府的大力承诺、主人意识和领导，包括一套战略处理粮食安全以吸引大量资金。多方利益相关者的参与至关重要，利用当地能力，同时需要捐助灵活性以确保提供的资金适当针对需要。

45. 看来清楚的是，农业部门融资的任何新机制都必须包括大大加强与私营部门、非政府组织和民间社会组织的伙伴关系的一项战略。必须努力将私人基金会和在农村地区运作的民间社会组织的大量新资源的更大比例用于农业。同样，在发展基础设施或提供服务方面具有互补性和能力的地区更大程度地利用公私伙伴关系，提供很大潜力。利用私人股本结构调整来保证从最初的公共投资项目成功地转变为可行的私营部门企业，特别注重农业企业发展、农业市场发展、供应链的形成和增值加工，可以释放私营部门的大量供资能力。

## 前景

46. 2007年和2008年的大量国际性活动可能影响将来国际承诺：第二届发展筹资问题国际会议定于2008年下半年在多哈举行；经社理事会发展合作论坛在2007年7月举行；经社理事会、布雷顿森林机构、世贸组织和贸发会议的春季会议于2008年7月在纽约举行；第三届援助效益高级论坛于2008年9月在阿克拉举行。

47. 在国家一级，农业可见度需要提高，需要由“支持者”为农村穷人在财政上“说话”，提出为该部门的主要行动者、人力资本、技术和机构提供预算外资源的理由。为了增加占公共支出的比例，农业部需要更有效地计划和执行其活动，表明农业如何能够在经济增长和可持续减贫方面成为一种推动力量。