

2010年4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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## 商品问题委员会

### 第六十八届会议

2010年6月14-16日，罗马

## 对发展中国家农业领域的外国投资 — 问题、政策影响和国际反应

1. 近三年来，国际上对发展中国家农业领域的投资兴趣大增。不过，非洲农业用地的征购最引人注目，尽管这只是各种具有不同动机的实际或计划投资之一。近来大量国际投资对粮食生产发生的兴趣，其根本原因应是粮食安全和最近高粮价和政策性供应冲击所引发的担忧，即对世界粮食供应市场或农业原料市场的依赖已变得更加危险。虽然国际价格已经从2008年前几个月的峰值下跌，但仍高于近年来所观察到的水平，并且预计仍将如此。可以理解，国际粮食价格的近期波动引起了特别是那些粮食安全严重依赖进口的国家对粮食成本和供应的担忧。由于人口增长、城市化、收入增加、日益明显的土地和水资源制约因素以及气候变化，这些国家的粮食安全问题将变得越来越迫切。在加强粮食自给自足不是一个可行选项的地方，海外粮食生产投资被视为粮食安全战略的一个可能组成部分。欧洲和北美的投资公司也在探索潜在高投资预期回报引发的机会，其中一部分原因是由于粮食价格上涨，尤其是在生物燃料原料生产存在可能性的地方。与此同时，一些非洲发展中国家正在付出艰苦努力吸引此类投资，以开发被视为未充分利用的土地，鼓励国际方面获取土地资源。在过去，这些土地资源的所有权和控制权通常完全属于国有。

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。  
粮农组织大多数会议文件可从互联网www.fao.org网站获取。

2. 当然，围绕粮食安全、减贫、农村发展、技术以及土地和水资源的获取，出现了复杂且有争议的经济、政治、体制、法律和道德问题。另一方面，许多发展中国家几十年来缺乏农业投资，这意味着持续的生产力低下和生产停滞，特别是在撒哈拉以南非洲地区。投资不足已被确定为最近的粮食危机和发展中国家在应对过程中所遭遇各种困难的根本原因。粮农组织估计，发展中国家的农业要想在 2050 年满足粮食需求，每年需要增加 700 亿美元的公共投资。然而发展中国家填补这一缺口的自身能力十分有限。发展中国家的农业在公共支出中所占份额已下降到 7% 左右，非洲甚至更低，而对农业的官方发展援助份额已降低至 5%。发展中国家对农业的商业银行贷款也很少，在撒哈拉以南非洲地区不到 10%；而小额贷款从定义来看规模就很小，不适合农业资本的形成。针对非洲农业的私人投资资金，虽然近期发展引人注目，但实际投资仍然很少。由于对投资资金替代来源的限制，发展中国家农业领域中的外国直接投资可能对缩小投资缺口产生重大贡献。因此，问题不是外国直接投资是否应当有助于满足投资需求，而是如何才能优化其影响，以实现利益最大化，并尽量减少所有各方的固有风险。

### **I. 发展中国家农业领域外国投资的近期趋势**

3. 不幸的是，目前尚无有关这些投资的范围、性质和影响的详细数据。可用的外国直接投资数据缺乏足够的细节，过于笼统，无法确定究竟有多少农业投资，以及采用何种投资形式。不过可以从投资者自身和接受外来投资的那些发展中国家获取一些信息，尽管由于围绕这些投资的敏感性和保密的需要，没有透露太多的细节。信息的缺乏表明了对外来投资的范围和影响进行国家案例分析的重要性，有几个国际组织正在进行这方面的工作，包括粮农组织。不过，根据现有资料可以得出一些结论。

- 发展中国家农业领域的外国投资似乎确有增加，尽管实际执行的项目数少于计划或媒体报道的项目数。签订协议和开始实际行动之间的延迟期可能较长。
- 近期投资的主要形式是征购，大多数是通过长达 99 年的农业用地长期租赁，用于粮食生产。
- 土地投资可能是大规模的，许多涉及面积超过 1 万公顷，有些甚至超过 50 万公顷。
- 最近三年内，外国利益集团在非洲征购土地数量估计在 2000 万和 5000 万公顷之间不等，但受外国控制的土地仍然只占东道国土地总

面积的相对较小比例。不过，国际投资更可能瞄准较好的土地，而个别大规模投资对当地的影响可能会很大。

- 投资可能包括基础设施开发，例如建造公路、铁路或港口设施。
- 近期投资的目标国是非洲和东南亚国家。
- 在文化、政治和商业关系以及对投资资金的地域限制确定之后，出现了一种特殊的双边投资流动模式，但是该模式似乎变得更加分散。
- 投资者主要是私营部门，但政府和主权财富基金也参与向私营投资者提供资金和其它支持，或者在某些情况下通过国有企业直接投资。
- 私营部门投资者往往是投资公司或控股公司，而不是农业食品专家，这意味着需要在复杂的财务和管理结构中获得管理复杂的大规模农业投资所需的专业知识。
- 目前主权财富基金、投资基金和机构投资者的参与程度有限，但所掌握的资金规模使其成为未来投资资金的潜在重要来源。
- 在东道国，政府参与谈判投资交易。
- 较传统的外国直接投资仍在继续，但往往强调各种形式的合资企业，例如合同农业。
- 当前的投资在以下几个方面不同于以往的外国直接投资模式：它们寻求资源（土地和水）而不是寻求市场；强调生产基本粮食，包括回销到投资国的动物饲料，而不是针对更广泛商业出口的热带作物；涉及土地征购和实际生产，而不是松散形式的合资企业。

## II. 主要问题

### 为何要进行外国投资？

4. 近期投资好转的一个主要的根本关注点是粮食安全，这可能使其有别于正常的外国投资运作。这反映了最近高粮价和政策性供应冲击（特别是由于出口管制）所导致的担忧，即对世界粮食供应市场的依赖已变得更加危险。对于那些面临日益严峻的土地和水资源制约的国家来说，由于人口增长、收入提高和城市化加剧，以及相应对进口粮食日益依赖，这些担忧迫使它们对其粮食安全战略重新进行认真的评估。在国内不存在土地和水资源制约的国家，投资粮食

生产被视为一项战略对策。这为私营部门提供了政府和金融机构都愿意支持的投资机会。类似理由也适用于针对生产农业原料以维持加工企业生产能力的投资。

5. 具有粮食安全考虑或需要为加工提供农业原料流的国家之外的投资者，也看到了有利可图的机会，采用资产组合多样化形式在粮食生产方面进行投资，尤其是其它投资变得缺乏吸引力以后。其它投资者则因生物燃料发展提供的前景而推动。近期已设立了一些专门的投资基金，投资非洲农业，其中一些宣布了社会目标及财务目标。

6. 一些发展中国家正在付出艰苦努力，以吸引和促进对其农业部门的外国投资。对于这些国家来说，外国直接投资被视为是填补投资缺口的一个潜在重要贡献者，虽然这些投资能够在多大程度上满足其实际的投资需求并不确定。资产转让给东道国带来的财政效益似乎并不多。例如，要求的土地租金通常很低，甚至为零，而向外国投资者提供的各种税收优惠意味着税收损失。不过，外国投资被视为提供了潜在的发展利益，例如技术转让、创造就业机会和发展基础设施。这些潜在的发展利益究竟是否可能实现是一个关键问题。这个问题将在下文中进一步讨论。

### 外国直接投资的替代方案

7. 土地投资只是土地和水资源有限的国家解决粮食安全问题的一项战略对策，关于这些投资的讨论需要更经常地在更广泛的粮食安全战略讨论的背景下进行。其它多种机制都有助于促进资源受限的粮食进口国的粮食安全，包括建立区域粮食储备、管理风险的金融工具、包括对销贸易的双边协议，以及改善国际粮食市场信息系统。可以在急需的基础设施和机构方面投资，因为它们目前严重制约着发展中国家的农业，特别是在撒哈拉以南非洲地区。这一点，加上努力提高作为粮食来源的世界市场的效率和可靠性，通过扩大生产和贸易的可能性，可能会更普遍地提高有关各方的粮食安全。这种发展性投资可能类似于官方发展援助，但通过增加出口供应，可能给资助方带来潜在的间接好处。日本已计划增加粮食产量（特别是在拉丁美洲）的投资，此外，中国在莫桑比克提高水稻产量的技术研究和开发投资也是其中的例子。

### “抢地”

8. 在发展中国家征购农业用地进行粮食生产被大肆宣传为“抢地”，其实这仅仅是一种投资形式，而且可能最无望为东道国带来重大的发展利益。一些投资者认为征购实物土地资产为其投资提供了一个安全措施。不过，尚不清楚这是否有必要或值得：土地征购不一定能提供对主权风险的豁免，而且可能引发社

会、政治和经济冲突。其它形式的投资，如合同农业，可能提供同样多的供应保障。

9. 一些发展中国家正在寻求外国投资，以开发目前闲置或利用不足的“过剩”土地。据估计，非洲只有大约四分之一的土地被开垦。土地可能未尽其用的一个原因是使其投入生产所需的基础设施投资过于庞大，超出了国家的预算资源。国际投资可能带来急需的基础设施投资，所有各方均可从中受益。不过，土地的销售、租赁或优惠出让提出了相关土地以前如何被利用、被谁利用和土地租赁期等问题。在许多情况下，由于产权不明确，以及在传统和文化基础上形成的非正式土地权利，情况并不明朗。在非洲，土地的实际所有者因国家而异：在某些情况下，如埃塞俄比亚，土地为国家所有，而在其它地方也可能是本地议会或村委会所有。

10. 撒哈拉以南非洲的大部分土地目前可能都没有充分发挥其潜力，但是显然总体上“过剩”的土地并不意味着土地闲置或无人居住。它根据新的投资进行的开发包括调和不同的诉求。用途和使用权的改变可能给粮食安全带来潜在的负面影响，并引发复杂的经济、社会和文化问题。在缺乏明确的土地权益和法规的情况下，这些问题和补偿权问题更加难以解决。这些困难至少要求与传统上拥有土地权的那些人协商，并可能有利于明确规定当地参与的替代投资安排。

### 土地征购的替代方案

11. 如上所述，外国投资涉及的土地征购可能导致争议，并且可能具有一些固有风险。其它形式的投资如合资企业或合同农业以及承包种植方案或者在价值链关键阶段的投资，原则上可以为投资者提供同样多的供应保障。值得注意的是，在其它情况下，纵向协调往往更多基于非股权安排，而不是传统的上游或下游阶段征购。这种松散的安排可能更有利于东道国的利益，为小农户及其协会提供更容易获得的好处。然而，即使如此，投资者对分散的小农农业的数量和质量需求的相容性也可能存在问题。由于这导致供应商的规模日益扩大且越来越集中度，可能产生减贫潜力的问题。不过，外国投资者和作为伙伴的本地生产者或其协会之间的合资企业可能会为东道国提供更多的溢出效益。在合同农业或承包种植方案下，小农户可以获得一些投入，包括信贷、技术咨询和有保证的固定价格市场，虽然要牺牲一些选择种植作物的自由。投资也有可能是混合模式，其中大型核心企业处于中心区，不过也包括签约补充核心生产的承包种植者。一些政府积极鼓励外资参与这些企业。哪种业务模式最合适，将取决于具体情况和有关商品。例如，在规模经济最重要或需要支持性基础设施投

资的地方，投资者可能偏好土地征购和大型商业化农业。在这些考虑因素不重要的地方，投资者可以接受涉及小农户的合同农业或承包种植方案。

### 外国投资的发展利益是什么？

12. 关键的问题是外国投资的溢出效益在多大程度上以一种协同和催化的关系进入国内部门，包括与现有小农生产体系和其它价值链参与者如投入供应商之间的关系。这种关系的一个前提是国内农业部门具有吸收能力。通过资本流入、导致创新和生产力提高的技术转移、国内生产的升级、质量的改善、创造的就业机会、后向关联和前向关联，通过雇用本地劳动和其它投入以及加工产出所带来的乘数效应，以及可能针对国内市场和出口的粮食供应增长，就可产生效益。但是，如果投资导致在传统小农经济的二元体系中产生一块先进农业的飞地，小农户们无法仿效，那么这些效益将无法流动。积极溢出效益的必要条件往往可能并不存在，在这种情况下，需要政策干预来创造这些条件。

13. 尽管关于近期国际投资的信息很少，但是有许多关于更广泛的农业外国直接投资（FDI）的知识和研究。不考虑土地征购的特殊经济和政治因素，一般外国直接投资的经验可以提供一些指导，不仅包括可能带来的好处和陷阱，而且也包括不同形式外国直接投资的优点和缺点。如上所述，当前猛增的投资尤其是土地投资的一些特点与更广泛的外国直接投资的趋势相反，后者似乎更倾向各种松散的合同安排，而不是对主要资产的实际收购。

14. 农业领域中外外国直接投资影响的历史证据表明，声称的好处并不总会兑现，担心高度机械化生产技术对创造就业机会的影响有限；依赖进口投入，从而导致国内投入的乘数效应有限；生产实践的负面环境影响，如化学污染、土地退化和水资源枯竭；以及有限的劳工权利和恶劣的工作条件。与此同时，又有证据表明可以带来一些长期利益，例如改进技术，提升当地供应商，提高产品质量及卫生和植物检疫标准等。因此，在考虑农业领域外国直接投资的利益或负面因素时，采取一种动态的观点很重要。不过，同样重要的是不能忽视投资的可持续性和长期性，包括资本流动退出和逆转的可能性。

15. 当接受国自身粮食不安全时，则产生了额外的政治和道德问题。虽然有假设认为投资将增加总的粮食供应，但这并非意味着国内粮食供应量必然增加，特别是当生产的粮食出口到投资国时。当国际投资项目以国内小农户的利益为代价征购土地和水资源时，或者外国投资抬高土地价值时，国际投资甚至可能使国内粮食供应减少。其它国家对土地的广泛控制还可能引发政治干预和影响问题。

### III. 政策选择和考虑

16. 国际投资应当带来发展利益，包括技术转让、创造就业机会和与接受国的上游和下游建立联系。不过，这种有益的流动不是自动的：制定投资合同和选择合适的业务模式时必须小心谨慎；需要落实适当的立法和政策框架，以确保获取发展利益并尽可能减少风险。然而，设计和实施有效的政策和法规的信息基础非常薄弱。因此，迫切需要监测国际投资的范围、性质和影响，并记录整理法律和政策方面的最佳做法，以更好地为东道国和投资者提供信息。需要详细的影响分析，以评估需要什么样的国家或国际政策和法规，以及哪些具体措施是最合适的。

17. 外国直接投资要想在填补发展中国家农业面临的投资缺口方面发挥有效作用，有必要协调投资者的投资目标和发展中国的投资需求。需要在全面而一致的投资战略中确定投资重点，并付出努力，确定最有效的措施来促进资本与机会和需求的匹配。一些国家为国际投资拟订了项目组合：例如，毛里塔尼亚投资促进委员会制作了一本小册子，里面含有经过成本估算的外国投资项目建议书，并提供了关于潜在市场和预计盈利能力的信息。

18. 将投资吸引到战略需求最大的地方并确保这些需求得到满足，这主要是东道国的责任。除了金融条款和投资条件外，还需要考虑包括劳动力在内的投入的本地采购、社会和环境标准、产权和利益相关者的参与、与粮食安全战略的一致性、生产的粮食在出口和本地市场之间的分配，以及收入的分配等。这些问题可能是投资者和东道国政府之间投资合同的一部分，虽然在实践中投资合同往往相当简短，没有明确涉及这些问题。显然，如果投资的是合资企业，其中包括东道国政府作为合伙人，那么可以更好地保护当地利益，前提始终是政府在其决策中认识到了这些问题。

19. 实际的投资合同是围绕国际投资的法律框架的一个组成部分。国内法和国际投资协定为投资合同提供了法律背景，后者一般胜过前者。投资合同也可以凌驾于国内法之上，尤其是在许多情况下，国内法在维护本地利益相关者的利益方面不够全面或不够明确。一般来说，法律框架往往有利于投资者，而不是东道国，特别是有利于投资者的权利而不是东道国利益相关者的权利。这显示了参考东道国关注点的强有力投资合同的重要性，尽管其范围在国际投资协定排除所谓“绩效要求”的地方可能有限。因此，责权明确而全面的国内法至关重要。

20. 除了利用政策和法律框架来尽可能减少固有风险并使利益最大化以外，东道国可以采取多种政策措施，以努力吸引国际投资，并将其引导到支持自身粮

食安全和减贫战略的优先领域。提供关于投资需求和重点的信息可以有机会吸引外国投资者的关注，而税收优惠或地方筹资举措等激励手段有助于将投资集中到优先领域。投资国可以利用类似的措施来鼓励对外投资。

21. 东道国也可以通过降低交易成本和减少投资者风险的政策和制度来创造更为积极的投资氛围。官方发展援助可以在促进其发展方面发挥作用。许多发展中国家近年来都在这方面推行了广泛的政策改革，创造更稳定的法律环境，放宽准入条件，设立投资促进机构，以促进外来投资。尽管如上文所述，许多国家都签署了国际投资协定，但这些协定能够带来的承诺需要在国内法中平衡。有些国家参与了双边条约和其它关于合同执行、仲裁和争端解决的国际协定和公约，如多边投资担保机构（MIGA）。有些国家，如加纳、莫桑比克、塞内加尔和坦桑尼亚，试图通过设立投资机构和主管部门来吸引和促进外来投资。这些机构和部门提供一站式服务吸引投资，并通过有关的各种官僚程序引导投资者。在坦桑尼亚，坦桑尼亚投资中心不仅为外国投资提供协助，而且还为其确定并管理土地。不过，经常缺乏明确的产权，特别是有关土地的权利，仍然是一些国际投资者担心的问题。此外，缺乏足够的基础设施可能也会阻碍一些投资者进行投资，不过这可以通过发展公共基础设施加以克服：例如，赞比亚农场区块发展计划规定政府投资道路等基础设施。不过，其他外国投资者可能认为提供基础设施是其投资的一个必要组成部分。

22. 除了侧重于投资的政策以外，其它各种领域的政策也与国际投资管理有关。如果投资者打算将生产的粮食回销到自己的国家，那么这涉及贸易政策，因为这可能与东道国根据世界贸易组织规则在国内粮食危机时实行出口管制的权利相冲突。一些东道国似乎愿意放弃它们在世贸组织规则下的权利，答应甚至在粮食危机时都不实行出口管制。双边投资合同可以更一般地规避世贸组织规则，并可能与区域贸易协定中的承诺发生冲突。如果提供投资激励，那么与《与贸易有关的投资措施协定》（TRIMS）的一致性可能是个问题。

23. 无论发展中国家在吸引外国投资方面多么成功，如果其农业部门没做好充分准备和不能利用这些投资的任何溢出效应，那么就不会产生积极的发展影响。适当的国内农业和农村发展政策措施必须到位，以确保本地农业和本地农民可以从新技术中获益，本地经济可以响应有关投入和服务的新需求。针对外国投资的政策需要成为农业和农村综合发展战略一个不可或缺的组成部分。

#### IV. 国际行为守则的情况

24. 外国投资者最近对土地的大规模征购已引起国际关注，人们已觉察到这类投资所附带的风险，因此呼吁制定一项国际行为守则，以便对其进行规范。在缺少强有力的国内立法和公平的投资合同的情况下，这种行为守则可以突出东道国的利益，而且也可以作为投资者进行社会责任投资的指南。制定一项国际自愿行为守则或准则，强调需要透明度、可持续性、当地利益相关者的参与以及承认其利益，并强调对国内粮食安全和农村发展的关注，这似乎具有广泛的政治支持。这种行为守则应有助于防止基于不平等和不公平交换条件的投资。粮农组织、贸发会议、农发基金和世界银行正在合作制定这样的行为守则。

25. 这四个组织提议的并将体现在行为守则或准则中的尊重权利、生存和资源的一套最低标准的负责任农业投资原则将包括以下内容：

- i) 尊重土地和水等资源权利：土地、水和其它自然资源的现有权利得到认可和尊重；
- ii) 粮食安全和农村发展：投资不会危及粮食安全和农村发展，而是予以加强；
- iii) 透明度、良好治理和有利的环境：涉及农业投资的过程是透明的，受到监督，并确保所有利益相关者的责任；
- iv) 磋商和参与：对所有受到重大影响的方面均进行磋商，记录磋商协议并执行；
- v) 经济活力和负责任的农业企业投资：项目在经济上可行，尊重法治，体现行业最佳实践，并导致持久的共同价值；
- vi) 社会可持续性：投资产生理想的社会和分配影响，不增加脆弱性；
- vii) 环境可持续性：量化环境影响，并采取措施，鼓励资源的可持续利用，同时尽量减少和减轻负面影响。

26. 虽然规定了这些原则的行为守则看似有广泛的支持，但是实践可能证明较难达成如何实施和执行这些原则的协定。制定一项自愿行为守则将要求与所有有关利益相关者进行广泛磋商，包括政府、国家机构、农民组织、非政府组织、私营部门和更广泛的民间社会。这样一个磋商过程必然是漫长的，但如果没有内容丰富、全面有效的磋商和适当的建议，则不大可能达成并实施一项可行的国际行为守则。不过，在对外国投资的范围、性质和影响以及法律和政策

方面最佳做法进行详细研究的基础上，一项自愿行为守则或准则可以提炼和概括获得的经验教训，并提供一个框架，供国家法规、国际投资协定、全球企业社会责任计划和个别投资合同参考。经验表明，制定行为守则或准则的过程本身有利于促进更负责任的投资行为。