

发挥粮农三机构平台作用 促进我国农业“走出去”

党立斌 | 刘明慧

我国是人口大国和农业大国，保障13亿人的吃饭问题始终是国家的头等大事。面临世界经济一体化的大趋势和农业农村发展的新形势，如何利用国内国外两个市场、两种资源保障国家粮食安全，对于维护国家长远利益具有重要意义。

联合国体系内三家权威机构——联合国粮农组织（FAO）、世界粮食计划署（WFP）、国际农业发展基金（IFAD），驻地均在罗马，是现有国际治理框架下关于农业和粮食生产领域最权威的多边机构。充分利用粮农三机构平台作用，发挥其政治认可度高、知识和智力密集、发展理念先进、具备全球投资经验等优势，支持我国农业企业“走出去”，前景广阔，意义重大。

一、支持农业企业“走出去”应成为保障国家粮食安全的战略选择

一是从我国粮食生产发展的形势看，保障农产品有效供给与资源环境承载能力的矛盾日益尖锐，要求我国加快农业“走出去”步伐。近年来，由于“天帮忙、人努力、政策好”，我国农业农村发展持续向好、稳中有进，但保障粮食等主要农产品供给与资源环境承载能力的矛盾日益尖锐。从粮食供需看，我国人口增加、城镇化推进、人民生活水

平提高，粮食需求量必将呈刚性增长趋势。据有关部门测算，到2020年，粮食需求量将达到1.4万亿斤左右，按2013年1.2万亿斤总量计算，还有2000亿斤缺口。从资源环境约束看，长期过度开发农业资源，导致生态资源不断恶化，已经到了危及农业可持续发展和农产品质量安全的地步。水资源可持续利用问题十分严峻，土壤严重污染的后果日益显现，农业发展面临的矛盾和挑战，倒逼我国大力推进农业可持续发展，同时亟需加强对全球农业资源利用，作为国内市场有效补充，为国内转变农业发展方式赢得调剂空间，争取宝贵时间。

二是从世界粮食生产的资源禀赋条件看，世界一些国家和地区粮食增产潜力巨大，我国农业企业“走出去”具有广阔空间。我国人均耕地1.38亩，仅为世界平均水平的40%，中低产田面积约占耕地总面积的2/3。据《2012年中国水资源公报》，2006年我国水资源总量为25330亿立方米，人均占有量约为世界水平的1/4。但是，非洲、南美不少国家农业资源丰富，可开发潜力巨大，例如巴西淡水资源约占世界总量的14%左右，可供农业耕作的土地面积1.68亿公顷。联合国农发基金（IFAD）2014年9月份公布，非洲仅有6%的耕

地具备灌溉设施（亚洲耕地灌溉比例为37%），是全球最具潜力实现耕地开发和粮食增产的地区。根据美国麦肯锡咨询公司研究报告，非洲拥有全球60%的潜在可开垦耕地，仅非洲南部的莫桑比克就有待开垦土地3100万亩。从全球范围看，光热水土资源条件匹配，政局相对稳定，适宜长期投资的国家地区还有不少，增产潜力巨大。因此，只要政策稳定连续，市场信号清晰明确，我国利用国际市场平衡国内需求的空间还不小。

三是在贸易全球化和经济一体化大背景下，保障我国粮食安全需要认真研究全球粮食供求形势，统筹内外资源保障国家利益。我国是农产品生产大国和消费大国，但长期以来我国对于利用国际市场重视不够，囿于政治环境和传统思维，对于利用国际资源还存在一定顾虑。政府相关管理部门亟需顺应时代发展要求，加强对全球粮食生产和资源配置情况研究，在全球粮食供求一体化的大背景下，统筹考虑保障我国粮食安全的政策措施，提高利用国际资源能力。我国企业在国际农产品市场中却处于弱势地位，对于国际大宗农产品商品缺乏定价权，市场参与度明显不足。与此同时，国际四大粮食贸易商 ABCD（ADM、Bunge、Cargill、Louis

Dreyfus)不但具有全球贸易粮食的定价权和资源配置能力,且在大豆等重要品种上对我国国内市场产生重要影响。开放条件下,保障我国粮食安全需要统筹国际国内两个市场、两种资源。一些国家和地区资源条件较好,只要加大基础设施投资力度,就能显著提高粮食产量,不但可以提高自给率成为潜在出口国,而且通过有序释放产能,有利于稳定国际市场预期,创造宽松的国际粮食市场环境。

二、我国农业企业“走出去”存在的困难和问题

据有关部门统计,目前在境外投资、合作、上市的农业产业化龙头企业有40多家,投资金额约200亿元,投资地区涉及亚洲、非洲、北美、欧洲、大洋洲的30多个国家和地区。但在实践中,我国农业企业“走出去”存在着一些困难和问题。

一是投资调研不深入。由于缺乏海外知识积累和投资经验,我国对投资国市场情况、风土人情、产业政策人才了解不足,没有完整的投资目标国农业基本资料积累,投资科学决策和应对风险能力不强。二是商业机会获取不系统。我国农业企业“走出去”主要依靠自身力量,零星寻找双边投资机会,没有系统梳理潜在投资目标国和投资项目,投资决策难以进行系统化评估和国别间比较。三是易受成员国政局变化影响。一些发展中国家虽然农业生产条件很好,但是就业、税收、进出口政策变化快,使得投资政治风险和不确定性大大增加。四是投资行为包容性不够。部分企业急于求成,对于投资国的社会反映、环境保护等重视不够,甚至出现冲击商业秩序、掠夺式开发自然资源等现象,加之部分西方媒体刻意放大和歪曲解读,导致我国投资形象和企业投资行为受到诸多质疑,影响各国对我国投资

的接受程度。

三、粮农三机构是我国农业“走出去”可以利用的有效平台

联合国粮农组织(FAO)是各成员国间讨论粮食和农业问题的国际组织,旨在提高营养水平和生活标准,改进农产品生产和分配,改善农村和农民经济状况,促进世界经济发展和人类免于饥饿。世界粮食计划署(WFP)是负责多边粮食紧急援助的专门机构。联合国农业发展基金(IFAD)是联合国系统专门致力于农业发展、粮食安全和农村减贫的多边投资机构,主要向亚非拉地区发展中国家提供优惠资金及项目支持,先后向120个发展中成员投资149亿美元,实施了954个项目。粮农三机构具有独特的政治资源、智力资源、组织资源、财务资源,充分认知并合理利用三机构的资源优势,可以作为促进我农业企业“走出去”的有效平台。

(一)政治道义上,粮农三机构是联合国系统内权威的农业政策咨询和投资机构。粮农三机构作为联合国框架下的多边外交机构,有超过170多个国家参与多边磋商和农业投资,成员国代表性与国际开发协会(IDA)相当,是亚洲开发银行与非洲开发银行成员国的总和。三机构的工作内容虽然各有侧重,但总体看,具有联合国机构、世界性农业智库和国际金融组织的三重属性,既重视政策协调、专家咨询和项目投资,又重视人文价值和人道主义减贫、紧急援助,在粮食安全、农业农村农民发展和紧急援助方面具有较高的道义感召力。与其开展合作既可以作为促进我国双边和多边合作与投资的渠道,又能展示我国尊重国际规则和履行国际责任的诚意。

(二)在智力支持上,粮农三机构具有权威的农业生产发展和农村减贫方面的知识优势。粮农三机构利用自身

号召力和影响力,汇集了全球范围内最权威农业政策专家、技术专家和投资专家,同时通过与各国政府的互动,其影响力遍及全球各国政府。比如,粮农组织(FAO)通过建立国别农业资源数据库,发布专门委员会专题政策报告,年度农业发展报告,人力资源培训与开发等,为各国政府提供政策咨询和智力支持;其汇集了全球权威的农业政策专家、技术专家与各国政府高级官员,研究讨论全球农业政策热点问题,影响全球农业政策走向。农发基金(IFAD)通过研究制定贷款国国别发展策略、设计实施贷赠款项目,积累了世界范围内项目投资和减贫经验。同时,通过联合融资、联合实施项目等方式,还积极与欧洲委员会、海湾国家联合会、世界银行、德国复兴开发银行、联合利华等组织机构及公司开展合作,不断扩大其对各类国际和地区组织、私营部门的影响力和号召力。

(三)在组织机构上,粮农三机构有遍布全球的专业化项目管理机构。经过几十年的积累和发展,粮农三机构基本形成了遍布全球的治理网络。粮农组织(FAO)在全球主要国家和地区均有办公室,积累了丰富、系统、完整的国别农业知识,可以系统全面地分析农业发展的基本情况、主要特征和潜在需求,在此基础上确定合作的重点领域,开展政策对话和能力建设。粮食计划署(WFP)通过设立区域性紧急援助仓库,已经基本形成了对热点国家和地区开展紧急人道主义援助的能力,搭建了相应的物流网络。农发基金(IFAD)在罗马总部设有5个区域项目局,在99个发展中成员国实施贷赠款项目,还设立了40个国别代表处,负责项目监管、政策对话及日常联络。比如,该机构对非洲投资方面积累了丰富经验,2014年已在非洲开展业务35年,投入一半以上的资金用于地区农业和农村发展。

(四)在财务支持上,农发基金具有多种政策工具可以选择,也积极希望与政府或私营部门合作。近年来,农发基金在继续鼓励成员国捐资的基础上,积极寻找外部资金联合融资实施项目,力求做大投资规模,更广泛地支持发展中国家农业生产和减贫项目。目前,已经先后与德国KFW发展银行,英国ASAP小规模农业发展基金等建立了合作关系;欧盟农业投资企业通过农发基金框架直接投资非洲的农业生产企业,形成互惠共赢的效果。目前,农发基金正在积极研究推动PPPP(public-private-producer-partnership),通过提高农业生产者组织化程度,积极推进小规模农业生产者与市场对接,提高生产者在市场中的地位和分享利益。此外,近年来部分国际组织和国家纷纷在农发基金框架内设立专项基金,用于实现其特定的政策目标,成为新的业务趋势。

四、有关政策建议

(一)进一步拓展我国与国际组织的合作领域,为我国农业“走出去”的国家战略服务。建议深入研究粮农三机构的组织特征和资源优势,结合我国农业“走出去”总体战略,选择重点国家地区,努力与粮农三机构开展各类务实合作,利用国际组织的政治资源、智力资源、组织资源、财务资源,实现国家长远利益。一是适时研究编制农业“走出去”专项规划,将借助国际组织实施农业“走出去”战略作为规划的重要保障措施。二是加快政府角色转变,推动合作业务转型,在保持传统主权业务相对稳定、提高合作效率的同时,支持私营企业投资等非主权业务,鼓励各种所有制企业“走出去”。三是强化能力建设,建立政府部门、国际金融组织、企业三者之间的信息沟通平台,相关驻外机构可以定期发布政策报告和项目信息,及时介绍世界各国农业政策对话和项目投

资的成功案例。

(二)大力推进多层面智力双向交流,为我国农业“走出去”提供人才支撑。粮农三机构在农业领域具有全球视野和显著优势,应当从“引进来”和“走出去”两方面入手推进智力双向交流与合作。一方面,有关部门和研究机构通过粮农三机构积极跟踪全球农业政策走向,捕捉国际农业政策信息,为我国研究制定国家农业政策和粮食安全战略提供支撑,并引进先进农业发展理念、技术规范 and 标准、实用先进技术。另一方面,努力培养具备国际视野和国际化工作能力的人才队伍,建议有计划有步骤地从政府机关、科研单位、金融机构、农业企业等选拔人员到粮农三机构工作,具体形式可以采取选派国际职员、国际组织非授薪雇员、工作实习等方式。选派人员通过在国际组织工作岗位中熟悉国际规则,在实际项目操作中熟悉政策,在建立广泛工作联系过程中捕捉投资信息和合作机会。

(三)充分利用粮农三机构全球化组织优势,为我国农业企业“走出去”提供决策参考。粮农三机构具遍布全球的组织网络,与各国政府间比较顺畅的信息沟通渠道,同时,又是引导国际社会关注和政策走向、展示我国国家和企业形象的良好平台。一是在国家层面,应当充分发挥粮农三机构知识资源,作为了解和掌握世界农业发展趋势、重点国家和地区农业发展状况的有力抓手,同时,有意识地宣传我国农业对外投资的意愿和诉求,展现正面积投资者形象,在国际舆论方面“下先手棋”。二是在企业层面,对于潜在的投资目标国,可以借助粮农三机构平台,与三机构总部或者地区(国家)办公室、国别项目工作组(经理)等取得联系,通过开展专题研究、知识合作和投资经验分享等方式,系统全面掌握投资国的农业自然资源潜力、投资成果和政策环

境等,为我国农业企业对外投资提供决策依据。

(四)灵活使用粮农三机构的财务政策工具,积极维护我国国家利益,促进农业企业对外投资。粮农三机构属于联合国框架下的多边发展合作和投资机构,经过几十年的发展已经形成了适应不同政策诉求的财务政策体系,如果认真研究、合理利用,对于维护我国国家利益,促进农业企业对外投资意义重大。一是适当增加对粮农三机构的一般性捐资和赠款,在符合国家利益、发展阶段和经济承受能力的前提下,积极履行国际责任,适当捐资和赠款,可以为我国在国际治理中争取更多话语权奠定基础。二是积极研究运用专项基金政策工具,在粮农组织(FAO)和农发基金(IFAD)财务框架下,均允许捐资国与其合作设立专项基金,双方协商一致后用于特定国家地区、支持特定领域和项目、实现特定的政策目标。我国在粮农组织设立的南南合作基金已经运行三年,取得了较好成效,建议进一步扩大专项基金规模和使用范围,促进南南投资合作,为我国农业企业境外投资提供各种形式的支持。三是合理利用公私合营(PPP)政策工具,近年来,农发基金正在积极鼓励私营部门与其合作投资,欧洲一些企业与其合作联合设计项目,开发非洲农业资源,支持原料生产和产地初加工,产品运至欧洲销售,取得了较好的经济价值与社会价值。我国农业企业对外投资时应注意并合理利用这一政策工具,与国际组织合作开展资源开发,不但在资本跨境流动、投资贸易政策便利化、投资风险管控等方面具有很大优势,而且具有道德正义性,容易被当地政府和民众接纳。

(作者单位:财政部国家农业综合开发办公室)

责任编辑 李燕