

可持续农业投资非正式知识平台

第一次研讨会会议报告

2013年11月8日, 布鲁塞尔

介绍

由于粮食安全问题引起全球的日益关注, 再加上国际农业投资 (尤其是在非洲) 和私有产业的日趋影响, 现有必要进一步提高对相关问题和利益相关者的认识和理解。欧洲发展政策管理研究中心 (ECDPM) 通过 ‘可持续农业非正式知识平台’ 这一网络, 汇聚来自非洲、欧洲和中国的感兴趣的人士, 探讨多方对话和合作的途径和机制。

本次研讨会, 作为系列活动之一, 以 ‘非洲农业综合发展计划’ 和新兴经济国在非洲农业中的作用为背景¹, 旨在对利益相关者所关注的领域和问题进行讨论。所涉及的问题有外部援助的作用、企业社会责任 (CSR) 和公私伙伴关系 (PPPs), 以及它们对非洲农业的可持续发展的贡献等内容。

参加本次活动的人士来自非洲、中国和欧洲的相关机构, 包括国际发展组织、政府部门、企业、发展银行、商会, 以及高校和研究部门。

主要讨论的总的问题:

- 如何使农业投资更具可持续性并符合小户农民的利益和农业整体水平的提高与发展?
- 中国和欧洲对外农业投资和发展的模式有哪些经验和教训?
- 如何促进利益相关者间的伙伴关系的形成, 进而有助于 ‘非洲农业综合发展计划’ 的实施和完善?
- 企业社会责任的改善如何落实才能有利于非洲农业的可持续发展?
- 采用公私伙伴关系的哪些模式才能有利于更有效和可持续的农业投资?

¹ Lui, D., Rosengren, A., Roquefeuil, Q. de. 2013. *Emerging economies and the changing dynamics in African agriculture: What role for CAADP* (新兴经济国和非洲农业的变革: CAADP 的角色是什么)? ECDPM Discussion Paper 145, Maastricht.

第一部分：农业投资和外部援助

背景材料：

农业在非洲经济中占有重要地位，特别是在就业和国民生产总值方面。但是，在很大程度上，非洲缺乏战略性的农业投资项目。克服可持续农业投资的瓶颈，需要正确处理好农业生产及其效率和广大小农户农民的需求之间的关系。为此，解决这些人群的低生产水平和生产率、过度对雨水灌溉的依赖的农耕传统，以及消除农业贸易壁垒和为他们找到通向市场的桥梁，就成为重中之重。这也成为减少他们的社会和经济的脆弱性和增强其应对变化的能力的必须。在农业政策中强调社会性别问题的重要性和提高相关群体和机构落实政策的能力也同样重要。所有这些问题的解决都离不开非洲政府和国际机构的支持，特别是不断增加投资规模，进一步提高非洲的经济发展水平。

粮食安全和可持续自然资源的利用已成为非洲农业发展国际合作的主要关注领域。其中，如何运用价值链作为保障农民的公平利益的手段已刻不容缓。现存的权力关系和小农户农民获取信息和走向市场的能力就需要得到进一步分析和解决。为此，私有部门在这些过程中的作用是必不可少的。公共部门应分配足够的资源，从而保障私有部门的全程参与。

欧洲的对非援助组织不断加强与私有部门的合作，特别是在地方和国际层面上，改进价值链方法，推动可持续贸易交往活动，增强对外直接投资的发展影响。例如，德国的国际合作组织（GIZ）已经启动了德国粮食伙伴（GFP）计划。该计划强调公私部门间的合作，其主要原则包括三个方面：i)通过对农业部门的支持提高粮食安全的程度；ii)根据需求方的要求综合运用价值链的手段；iii)运用全部门方法纳入一些合作伙伴如中小企业（SMEs）和跨国企业(MNEs)。

新兴经济国如中国在非洲农业上的作用和影响已得到广泛的公认。中国对非的农业投资已涉及诸如种植业、牲畜、渔业、木材采伐和热带农作物等重要领域。然而，尽管这些领域的投资对当地农民的生计和自然环境有着重要影响，相关的研究结果显示这些影响往往被媒体夸大化了。

讨论小结：

- 中国对非农业援助和投资具有政府主导性，针对的是大型农场、农业园区和技术示范中心。中国政府通常为这些示范中心提供三年的资金支持；之后就希望这些中心能自负盈亏。尽管取得了许多成绩，这些中心仍面临政府资金撤掉后自我运营的可持续性问题。
- 中国的私人企业在非农业投资的规模是有限的（一些人认为未来几年也不会扩大规模）。所以，以政府主导的投资还是集中在资本密集型的大型产业上。中国的农业企业家对非洲市场的兴趣点并不高，原因是担心风险的存在，文化的差异和进入市场的高价成本。尽管如此，他们对小型农业零售业的投入还是增加了。这对非洲农业的总体发展还是起着潜在的作用的。他们也是非洲本土上的小型零售商的竞争对象。他们的活动和影响程度还需进一步研究。
- 中国在非洲的其他领域如采矿、基础设施、公共设施和派送技术人员赴非上都有助于中国农业投资者进入非洲。
- 目前，研究界对中国对非农业援助的性质和价值尚无统一的定论。肯定的方面是其技术支持的有效性，而消极的方面是其对当地市场和公民社会的角色和作用的忽视。所以，有必要对中国对非投资和援助展开进一步的研究。
- 中国政府也需要了解学习其它援助和投资模式，帮助其投资者树立更长远的投资观。目前，中国的投资者还没有完全具备克服非洲本土上各种交流、信息、机构和社会文化上的障碍的能力。
- 扩大当地和海外农业投资的规模离不开商业环境和宏观经济基础的不断改善。获取有关金融、土地和其他环节的信息仍是私有企业所面临的巨大挑战。这会影响到公私伙伴关系的形成和跨行业间的合作。

- 在非洲，土地问题仍是海外对非投资的一个主要瓶颈。主要的挑战包括土地权利的不稳定和不安定性，以及有效的土地管理体系的缺乏。这些导致政府不能有力地保护农民的土地权益，并招致对土地的强制性的征用。土地资源的存在与获得土地是两个不同的概念。未来土地产权制度的改革趋向于土地私有化和个人化。
- 来自非洲的一些与会专家认为，过去太多的精力用于管理外援上。现在应将注意力集中在如何吸引更多的投资上，从而促使这些投资企业提供更多的就业机会和缴纳更多的税收。

第二部分：企业社会责任

背景材料：

尽管目前对企业社会责任这一概念有不同的解释，并且对什么是一个成功的企业社会责任模式没有更好的理解，但多数参会人员认为企业应为当地的发展做出可持续性的贡献。目前的问题是企业社会责任的践行缺乏动力，其运作缺乏透明度，进一步促进企业履行其责任的制度匮乏，以及与公民社团对话条件的缺失等。针对这些问题，必须进一步理解如何将企业社会责任与农业发展挂钩，哪些模式适合于某个国家或地区，以及不同国家如何学习经验教训。

本节介绍了两个关于企业社会责任落实的案例：荷兰的企业家发展银行（FMO）和中非民间商会（CABC），目的是提供经验分享的机会。为了更广泛地讨论企业社会责任的手段和做法，FMO 侧重相关活动的介绍，CABC 则是侧重与其他机构经验的交流和共享。

讨论小结：

- 一些与会人员认为，总的来讲，企业应集中精力谋利润和纳税，而政府应担负起提供公共服务责任。近年来，非洲政府部门与国际援助组织的合作逐渐显示其对非洲各国经济发展起到的有效作用。与企业社会责任有关的各种争论和如何促进和衡量企业对当地社会的影响也就成了主要的讨论话题。
- 就农业而言，无疑私有部门的可持续投资是必不可少的。公共部门应起到有效的协调作用，提供必要的支持，并制定有效的规制。这样，企业社会责任的落实就能贡献于可持续农业发展和粮食安全目标的实现。但是，还有两个问题需要解决：
 - 如何使企业社会责任由临时性的项目转换为系统性的项目，并成为企业管理的必要部分，从而具有可持续性？
 - 如何确保企业社会责任成为通向企业盈利的途径而不是障碍？在非洲，特别是农业领域，将企业运行所产生的社会、环境和人权上的影响纳入企业生产中去是很消耗成本的，可能导致利润的降低和产品价格的提高。但是，换个角度，消费者对可持续和有道德的生产意识的不断提高又能导致他们对“道德准入产品”的需求的增多。这样，就促使越来越多的企业将其社会责任纳入其商业战略中去。
- 从某种程度上说，解决上面提到的矛盾问题离不开对不同层面上执行企业社会责任经验的系统分析和讨论。本节只是迈出了一小步，为来自非洲、欧洲和中国的相关人士进行经验交流提高便利的条件。
- 多年来欧洲的一些公司在履行其社会责任，特别是在非洲，取得了一些局部上的积极的效果，但大的方面如具体方法的落实和为不同公司制定相关的行为准则还存在许多困难。对其影响的评定和相关的案例仍然缺乏。
- 中国在研究和落实企业社会责任这方面还处于初期阶段。涉及多的是国有企业，而不是个人或私人企业。私有部门很少公开包括与企业社会责任有关的活动。不过，中国政府已对这些问题进行了关注。2013 年二月，中国商务部根据全球环境研究所（GEI）的建议发布了“**商务部 环境保护部关于印发《对外投资合作环境保护指南》的通知**”。虽然这

个通知是针对环境问题的，但它也就更广泛的发展问题提出了指导性要求。例如，它的第三款指出：

“在海外的中国企业应在其活动中积极履行环境保护的责任，尊重当地人民的宗教信仰、文化传统和习俗。保护其所雇用工人的合法权益，并提供有关的培训、就业和再就业机会。推动当地经济、环境和社区的和谐发展，开展互赢互利的发展合作”

然而，这些指南不具约束性，中国政府还没有相应的措施和办法来对相关企业进行监控和制约。

- 对企业社会责任问题的讨论在非洲并不多，总的来讲，不同的利益相关者有着不同的看法。企业需要相当多的时间来适当地开展相关的活动，但当地受影响的社区往往希望看到较快的效果。有些海外投资者已经开展了有关企业社会责任的项目，并借此寻找更多的投资机会。对于本土的企业家来说，他们宁愿接受获得信用和海外资金的挑战，而不愿参与到与企业社会责任有关的活动中去。不管怎样，企业之间就相关知识的交流、分享和转移对于他们还是很有益的。
- 所有参会者认为企业社会责任的范畴应不仅限于‘不做损害人民利益的事’，而更应注重更广泛领域的问题，确保企业活动和投资的可持续性。这对非洲的农业发展尤其重要。为此，应为公共部门和私有企业，本地和海外的投资者提供经验交流和分享的机会和平台，这对于在非洲的国际伙伴尤其重要，特别是来自中国和欧洲的有关国家。这些国家均将援外政策与贸易和投资捆绑，将经济外交（为的是促进他们自己的公司进入非洲）与发展的结果联系起来。

第三部分：可持续农业投资中的公私伙伴关系：本土和国际公司的角色

背景材料：

公共和私有部门及民间组织越发联合起来，共同克服私有企业在非洲农业投资上的各种困难。这包括不健全的规划，协调上的问题，政府政策落实的失败，地域上的分离和其它挑战。尽管公私伙伴关系和对外直接投资被认为是保证非洲粮食安全的前提，不同国家和利益集团会有不同的看法并采取不同的做法。

好的案例是存在的。例如，坦桑尼亚园艺企业协会就成功地构建了推动公司伙伴关系的平台。该平台在地方和国际的层面上都起到了较好的作用。但是，也存在许多失败的案例。原因众多，目前，可以说在农业领域上公私伙伴关系的形成和做法尚无统一和清晰的模式。对许多私有和公有企业来说，正确理解他们的伙伴关系成功模式的环境和条件是很困难的。特别是在不确定的社会、文化和政治经济的情况下，投资者的动机不同，这会影响他们对公私伙伴关系的兴趣。

国内企业在兴趣、规模和能力方面是有别的，因而不是统一体。这就决定了不同的企业会采用不同的公私伙伴关系模式。为此，用相关的政策来创造合适的商业环境要根据具体的情况而定。从某种程度上看，许多海外公司投资非洲农业的动机和兴趣点是不同的，因为他们仍面临着当地有关社会、政治、文化和环境等方面的不确定和不能预见的各种挑战。

讨论小结：

- 与会者广泛认为不能高估国内外企业在合作和可持续农业投资上的作用。农业领域当然有公私伙伴关系的形成的广泛空间，这也是因为目前市场的脆弱性和对许多企业来说盈利的艰难性的存在。但是，仍需进一步明晰农业领域中公私伙伴关系的概念、可行策略和模式。相关问题的研究、探索和推广应在不同的层面上跟进。
- 如何理解公私企业的内涵和他们的代表性有利于对公私伙伴关系予以更恰当的定义。与欧洲相比，中国的公私企业更难以加以区分。即使中国政府给予非洲私有部门支持，这通常也是在政府对政府层面上进行的。

- 与本土企业相比，国际私有企业通常有更广泛的网络 and 平台，因而能更好地与非洲的政府部门接触。为此，应采用更全面的利益相关者分析方法，更好地理解如何选择公私伙伴关系的成员。这也是实行公私伙伴关系的前提，因为它是一个较长的学习过程，特别对小型企业来说。
- 实际上，即使有了诸如‘非洲农业综合发展计划’和‘非洲成长’等国际框架对公私伙伴关系和合作企业的推动，非洲本土私有企业的薄弱组织化直接制约农业上的有效投资。因此，非洲的私有部门应进一步得到支持，特别在它们与国家的、地区性的和国际性的组织的联系上，并能参与到与政府的相关对话中，从而能反应其需求。本土企业也应得到政策方面的保障，使其能像国际企业那样能制定公私伙伴关系的方略。
- 不仅是政策上的保障，法律和机制也是决定公私伙伴关系的成功。相关的立法和机制对可持续农业的要求要具稳定性和直接性，这是投资不断增长的需要。政府和其官员也应为此给与更积极的支持。当公私合作将等到落实时，许多非洲政府的领导却经常给予抵制。因此，公私合作的投资环节果然重要，相应的监管和政策对话环节也必不可少。
- 当然，非洲国家不应只学习西方在公私合作方面的模式。他们应同样注重从东亚国家中学习成功的经验。这些国家经济的迅猛发展都离不开公私间、本土和国际间、不同部门间合作模式的创造。
- 与会者也讨论了非洲向中他国特别是中国学习的必要性。中国的相关经验，特别是建立和管理经济特区，并利用公私合作的模式促进经济的快速增长的好的做法值得非洲国家学习借鉴。其它国家的经验包括巴西的，其借鉴了本国在农业和粮食安全的经验，在与非洲合作中将贸易、投资和外援进行捆绑。如果这个模式能得到进一步的研究和学习，它可能为在非洲农业上进行更有效的外援合作提供帮助。

第四部分：前景展望 – 构建以促进可持续农业投资为目标的多方合作非正式知识平台

ECDPM 在会议的最后首先诚挚地感谢了与会所有人员。他们的积极参与和提出的观点和建议表明了在欧洲、非洲、中国甚至更广的范围内进行更多的政策对话和经验共享对于构建多方合作伙伴关系，促进可持续农业投资的必要性。会议认为此次活动作为第一步努力，取得了圆满成功。与会所有人员和其他人员应在 2014 年对这一平台给予继续的支持。

这一平台已经引起了外界更广泛的关注，如非洲联盟和非洲发展新伙伴计划（NEPAD）。另外，还有一些发展机构和智囊团也表示愿意参与这一平台的活动。如果平台能提供如何加强多方合作的分析方法和促进多方的合作，并最终促进‘非洲农业综合发展计划’的实施和改善，他们将更会积极地参与。鉴于 2014 年是非洲联盟的粮食安全年，会议确信将有更多的交流机会，特别是就来自非洲、欧洲和新兴经济国的不同利益相关者如何更好地协调并以粮食安全为重开展对非援助进行交流和商讨。

所有与会人员均认为此次活动是这个平台的重要里程碑。它是一个很好的创建、加强网络联系，协调相关研究和战略分析和实施行动的媒介。它也有助于提供及时的政策信息，如关于‘非洲农业综合发展计划’方面的。大多数参会者表示要帮助更广泛地宣传这一平台，并参加相关活动。会议达成的今后平台的具体行动方案如下：

- 尽管本次会议的参会人员有很好的代表性，但今后的活动应涉及其它的机构，如来自非洲国家的政府部门的代表（包括农业和财政部的）、政策制定者、非洲联盟和非洲发展新伙伴计划、非洲地区性经济共同体，还有中非发展基金等。
- 平台应建立与其它平台在不同层面上的联系，包括：世界粮食安全委员会（CFS）、中国-发展援助委员会（DAC）研究小组、欧洲发展金融机构平台、世界经济论坛非洲专题中的全球青年领导计划（2014 年 5 月召开）、粮食收获后的损失问题平台（由荷兰政府和瓦赫宁根大学牵

头)、2014 年计划进行的关于私有部门在农业合作中的作用的一个欧洲协调小组,还有就是能进行网络交流的电子平台,如 Google 上的中非小组。

- 平台下几次的会议应多涉及些与农业投资和多方合作有关的专题,如应对气候变化和能源、土地治理、知识产权、农业中的生物多样性、粮食收获后的损失、价值链上的瓶颈,及金融机构在可持续农业投资上的作用等方面。
- 如果平台活动能继续吸引社会各界更广泛的参与兴趣,它将每年进行两次会议,地点可以在各地区选择,轮流举办,如在亚的斯亚贝巴、布鲁塞尔、北京或巴西的一个城市。总之,会议要经常举办,以便参会者能及时地分享信息、交流经验、反馈意见,更新关于农业发展方面的政策、实践和研究成果等。
- 下一次会议最好于 2014 年的上半年在北京举办。为此,ECDPM 将联系中国和其他国家的参与方,希望争取到他们的帮助来组织好这次会议。

ECDPM 将就本次会议讨论的问题进行追踪,并推动各方在 2014 年平台开展的活动中的积极参与。

关于会议的更详细情况,请联系 Anna Rosengren 女士: ar@ecdpm.org。