

# “十四五”中国农业对外开放:形势、问题与对策

陈秧分, 钱静斐

(中国农业科学院 农业经济与发展研究所, 北京 100081)

**摘 要** 农业对外开放是国家以开放化解挑战、促进中国与世界粮食安全的重要举措。在地缘政治竞争加剧、不确定性事件频发等因素的共同作用下,“十四五”全球各国的农业利益分歧仍将延续、发展差距将持续拉大、合作不确定性将显著加强,但依然存在广阔的合作共赢空间。中国农业对外开放需要瞄准国内国际两个维度以及粮食安全、产业竞争力与国际影响力三个层次目标,通过编制“十四五”农业对外合作规划、分区域分产品制定经贸合作策略、提升农业产业链价值链掌控能力、健全农业对外合作支撑与管理平台等手段,着力解决当前农业对外开放存在的渠道掌控力偏弱、风险与成本偏高、政策瓶颈明显、信息不对称突出等主要短板瓶颈,在不确定中寻找确定性、给不稳定的国际农业合作以更多的确定性,方可实现更高水平的农业对外开放。

**关键词** 农业对外开放; 全球农业治理; 农业国际合作; 经济全球化

**中图分类号:** F 752.7      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008-3456(2021)01-0049-08

**DOI 编码:** 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.01.007

农业对外开放是经济全球化在农业领域的具体体现,包括对外投资、农产品贸易、技术转移、发展援助等方式手段。广义的农业对外开放包括“走出去”与“引进来”,狭义的农业对外开放侧重对外经贸合作。农业对外开放作为充分利用两个市场、两种资源的重大举措,我国早在 20 世纪 50 年代即以对外援助为主要方式开展了农业对外合作。随着 2001 年加入世界贸易组织(WTO),我国农业对外开放步伐持续加快,2004 年起由农产品净出口国转变为净进口国,2011 年成为全球第一大农产品进口国和第二大农产品贸易国,2013 年农业对外投资规模首次超过引进外资规模,这些关键指标标志着我国农业对外开放发生了质的变化,对外开放程度显著提升。在此基础上,我国进一步提出了实施“一带一路”倡议,出台了《共同推进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动》,明确要求“推进更高水平对外开放”,从国家层面对深化农业对外开放提出了新要求,提供了新机遇。

与此同时,当今世界正面临“百年未有之大变局”,贸易保护主义、单边主义、民粹主义、霸权主义重新抬头。全球发展格局复杂多变,国际贸易、对外投资、技术交流等渠道都受到阻碍,世界经济发展不确定因素增多<sup>[1]</sup>。新型冠状病毒肺炎疫情在全球范围内快速蔓延,对经济全球化造成全新挑战,给全球粮食安全与国际农业发展带来重大影响<sup>[2-5]</sup>。农业对外合作面临着前所未有的困难和挑战,也凸显了加强国际农业合作的必要性与紧迫性。推进农业领域的对外开放,体现国家以开放迎接挑战的战略布局,也是推动国家与全球粮食安全的关键举措,意义深远。

围绕中国农业对外开放,既有文献从全球农业战略<sup>[6]</sup>、农业“走出去”<sup>[7]</sup>、农产品贸易<sup>[8]</sup>、海外土地获取<sup>[9]</sup>、对外农业投资<sup>[10-11]</sup>等方面开展了深入分析,强调了因国内资源环境约束趋紧、粮食供求紧平衡、扩大全球影响力而引致的农业对外开放必要性,凸显了全球市场潜力巨大、风险与机遇并存的对外开放复杂性,指出了农业对外合作效果尚待提升、国际舆论环境不利等现实问题,并从支持保护体

收稿日期:2020-09-16

基金项目:国家自然科学基金项目“进口依赖型农产品的全球供应链治理与布局优化研究:以大豆为例”(72073129);国家自然科学基金项目“一带一路背景下研究中国和中亚农业合作的方式路径和策略”(71961147001);中国农业科学院科技创新工程“国际农业经济与贸易”(ASTIP-IAED-2020-XT-02, ASTIP-IAED-2020-RC-03)。

系等方面提出了优化路径,为深化农业对外开放提供了有益参考。“十四五”是我国“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期,也是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中明确提出,要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,要求实行高水平对外开放,开拓合作共赢新局面。在国家编制“十四五”发展规划的关键时点,综合考虑国内外复杂形势与合作需求,深入分析中国农业对外合作环境、重点任务与支持政策,有助于我国农业合作更好地适应国际地缘政治格局演变的新形势与新特征,把握全球战略机遇与合作潜力,具有重要的研究意义。

## 一、农业对外开放面临的背景形势

### 1. 利益分歧仍将延续

农业是关系国计民生的基础产业。从全球来看,农业问题从来都不是一个单纯的技术问题,涉及经济、社会、环境、政治、文化等方方面面,特殊而又敏感<sup>[12-14]</sup>。受资源禀赋、发展阶段等因素的综合影响,各国农业竞争力存在显著差异,相应地,各国对外合作也是利益交织、矛盾凸显。以凯恩斯集团和美国为代表的农业大国具有较强的产业竞争力,主张开放全球农产品市场,削减关税和补贴;以欧盟、日韩为代表的耕地资源相对稀缺的发达国家,主张合理的农业补贴与市场保护,更加强调社会、环境等农业多功能;以中国、印度为代表的发展中大国,需要统筹考虑粮食安全、农民生计等战略问题;对于大部分非洲国家和欠发达国家,因为国家农业发展滞后、财力有限而主张削减补贴,期待特殊和差别化的发展待遇(表 1)。这导致了 WTO 框架下的农业谈判进展异常缓慢<sup>[15-16]</sup>,并进一步延伸到国际农业规则制定、全球气候变化应对、关税非关税贸易壁垒<sup>[17-18]</sup>等多个领域。农业问题关系国际政治与国家发展,“十四五”对外开放需要立足并充分考虑各国农业领域的利益分歧。

表 1 主要国家生产者支持(PSE)占农场收入(GFR)的比例

%

	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
中国	3.52	8.02	12.68	16.07	15.56	14.98	12.96	12.10
阿根廷	0.38	-24.49	-28.03	-30.88	-11.47	-10.26	-25.72	-28.20
印度	1.79	-12.35	-14.77	-3.60	-7.05	-3.28	-6.73	-4.97
巴西	9.08	8.77	6.41	2.40	3.56	2.18	1.68	1.12
澳大利亚	3.30	3.65	2.97	1.80	1.70	3.02	2.10	1.85
南非	5.71	6.95	1.92	4.96	2.35	3.40	4.74	4.60
加拿大	17.70	19.39	14.93	7.77	9.39	7.59	7.40	8.84
俄罗斯	2.40	12.81	19.83	12.62	12.29	11.16	11.23	9.22
美国	21.38	14.65	7.97	8.94	9.14	8.39	11.43	12.08
日本	55.75	48.96	49.17	37.62	41.23	41.83	41.20	41.30
韩国	66.98	60.62	47.07	47.61	44.30	47.23	50.36	46.12
欧盟(28 国)	30.60	29.29	19.60	18.94	19.76	18.89	19.54	19.02
经合组织	30.62	26.45	19.33	17.12	17.99	17.14	17.99	17.75

注:数据来源于经济与合作组织(OECD)。

### 2. 发展差距持续拉大

全球各国的农业发展水平存在较大差距。发达国家长期以来处于农业科技领先地位,在当前全球以生物技术、智能化技术、新材料技术等重大突破为标志并相互渗透、融合发展的科技革命中继续占据着主导地位,发展中国家农业仍主要依赖于土地、劳动力等传统生产要素,无论是粮食单产水平还是农业生产率等关键指标,发达国家均领先于发展中国家(表 2)<sup>[19-20]</sup>。进一步地,发达国家通过大型跨国公司,牢牢控制着全球农资生产、加工流通、市场定价、技术研发等关键环节,通过农产品期货市场、国际农业规则制定等手段掌控着全球粮食安全领域的话语权与影响力,在全球农业价值链分工中处于关键地位<sup>[17]</sup>。此外,发达国家的农业支持保护强度较高,且注重加快农业支持政策的市场化转变,加大对农业知识和创新体系的资金投入,将有利于提高农业产业竞争力<sup>[21]</sup>。综合考虑发展基础、投入能力与技术水平,预计“十四五”各国农业发展差距将继续拉大。

表 2 全球农业发展主要指标对比

	2016 年人均 耕地面积/ hm <sup>2</sup>	2018 年 乡村人口 比例/%	2014—2016 年 农业劳动力 就业占比/%	2019 年 农业占 GDP 比例/%	2016 年劳均 农业增加值 (2010 年 不变价)/美元	2016 年 谷物单产/ (kg/hm <sup>2</sup> )	2014—2016 年 地均化肥施用量/ (kg/hm <sup>2</sup> )
中国	0.1	41.0	27.7	7.0	3449.5	5981.0	503.3
世界	0.2	45.0	28.4	4.0	3349.7	3967.0	140.6
东亚与太平洋地区	0.1	41.0	27.2	4.0	3530.5	5071.0	331.0
欧洲和中亚	0.4	28.0	8.8	2.0	14193.9	3785.0	80.7
拉丁美洲与加勒比	0.3	19.0	13.8	5.0	6963.2	4178.0	140.2
中东北非	0.1	35.0	16.8	4.0	6995.8	2626.0	94.8
北美	0.6	18.0	1.4	1.0	86090.0	7368.0	127.2
南亚	0.1	66.0	44.9	16.0	1583.9	3132.0	160.3
撒哈拉以南非洲	0.2	60.0	54.0	15.0	1472.5	1400.0	16.2
低收入国家	0.2	67.0	60.3	23.0	846.8	1329.0	10.4
中低收入国家	0.1	61.0	42.3	15.0	1909.3	3034.0	116.7
中高收入国家	0.2	34.0	23.4	6.0	4400.8	4366.0	187.1
高收入国家	0.3	19.0	3.3	1.0	34043.3	5957.0	136.6

注：数据来源于世界银行。

### 3. 合作不确定性显著加强

当今世界正遭遇“百年未有之大变局”，“十四五”时期我国农业国际合作将面临更大的不确定性。一是美国自 2018 年发起的贸易摩擦与地缘政治竞争，将加剧全球贸易保护主义，深刻影响跨国公司全球布局、农业技术转移与国际农产品贸易，增加农业对外合作风险。二是新冠肺炎疫情期间全球产业链、供应链的循环受阻，国际农产品市场波动加剧，一定程度上凸显了全球化危机，将对各国农业分工、合作战略与发展环境产生深刻影响。三是 2020 年全球经济严重衰退，极大可能持续到“十四五”期间，国际贸易投资规模将相应萎缩，一些发达国家参与国际农业治理的能力与意愿下降，一些需要借助国际援助等外部资源来保障国家粮食安全的发展中国家或欠发达国家将承受较大压力。随着国际发展格局演变和地缘政治竞争加剧，中国作为全球最大的发展中国家，农业对外合作和粮食安全保障都将受到更多的关注，考验全球化“危”“机”的治理能力。

### 4. 互惠共赢空间巨大

“十四五”期间，各国资源禀赋与发展差距的基本面不会发生变化，农业对外开放依然存在广泛的互惠共赢基础。发达国家占据全球农业价值链顶端，需要通过配置全球农业资源、开拓国际农产品市场等途径，来提升本国农民的生计水平、保障国家粮食安全、获取市场超额利润。发展中国家尤其是欠发达国家的农业发展水平较低，2019 年全球尚有 8.21 亿饥饿人口，主要分布在非洲、亚洲地区、拉丁美洲及加勒比海地区<sup>[22]</sup>。当前全球低收入国家的农业生产年均增长率分别为 1.63% 和 1.00%，为了实现联合国 2030 年可持续发展目标，低收入国家的农业生产率需要在接下来的十年中翻番，为了满足 2050 年全球近 100 亿人口的食物需求，全球农业生产年均增长率需要提升到超过 1.73%<sup>[20]</sup>。从根本上促进全球尤其是低收入国家的农业发展，需要加强全球经贸合作，促进技术、管理等现代生产要素转移，方可真正推动该国传统农业的转型升级。此外，近年来全球气候变化加剧、跨境病虫害增多、实现联合国可持续发展目标等新情况新任务，均需要深化全球合作，共同应对风险挑战<sup>[18]</sup>。

综上，“十四五”时期深化农业经贸合作仍然符合各方利益关切，多重挑战下的全球粮食安全尤需加强治理，农业对外开放仍具有广泛的合作共赢基础。同时，不确定、高风险将构成“十四五”乃至更长一段时期内农业国际合作的重要特征，农业对外开放面临诸多挑战。中国农业对外开放需要用辩证思维客观看待大变局之下的“危”与“机”，致力于在不确定中寻找确定性、给不稳定的国际农业合作以更多的确定性，切实稳定各方预期、落实合作共赢。

## 二、农业对外开放存在的短板瓶颈

### 1. 多重因素交织，“卡脖子”问题凸显

从技术领域看，科技在当前现代农业发展、提升农业竞争力中处于主导地位，但我国科技创新尤其是关键核心技术仍然存在短板，例如“很多种子大量依赖国外，农产品种植和加工技术相对落后”，



在单边主义、保护主义持续抬头背景下,以往通过人员交流、项目合作等方式的空间收窄,通过跨国并购实现技术跃升的可能性大幅降低,考验我国农业原始创新能力;从经贸领域看,受长期以来粮食供求紧平衡等因素影响,我国农业政策包括对外开放领域都尤为重视农业生产环节。数据显示,2018年中国农业对外投资流量为21.95亿美元,其中生产环节占84.1%,其次为仓储11.7%,加工、物流、科研、品牌等其他渠道占比不足5%,对比而言,2018年美国食品加工业对外投资与农林牧渔业对外投资的比例为7.18:1<sup>[11]</sup>。我国农业“走出去”侧重于生产环节,全球农产品贸易主要掌控在美国ADM、邦吉、嘉吉、法国路易达孚等大型跨国公司,导致我国的渠道掌控力与话语权偏弱,像大豆、棉花、大麦等主要进口依赖型农产品都存在“大国效应”<sup>[23-24]</sup>,即我国进口增加导致了国际市场价格上升,尚未凭借规模优势获得相应的定价权,同时,国际农产品市场价格、贸易规模还容易受到气候变化、主产国产量、贸易政策、替代产品市场、汇率等因素影响,潜伏着较大的不确定性;从全球粮食安全治理看,中国崛起背景下的粮食安全、对外投资、农产品贸易、农业援助等问题均受到国际社会的广泛关注,虽然我国在南南合作等领域取得了显著成效,但在舆论引导、规则制定等方面的经验与能力明显不足,受到“新殖民主义”“土地掠夺”等不实指控,还一定程度上导致了缺少国际农产品定价权、对海上运输通道的保障能力不足、国内农业补贴空间收窄等问题,面临诸多被动。

## 2. 协同机制不够,风险与成本偏高

一是农业经贸合作与外交、宣传等方面的互动不足。随着国际地缘政治竞争加剧,农业对外开放日益涉及政治、经济、文化、外交等方方面面。中国秉承合作共赢理念,加强与全球尤其是发展中国家的农业国际合作,有力地促进了东道国农业发展,但在民心相通、政策沟通、舆论掌控、规则制定等方面的跟进不足、支撑不够,制约话语权与影响力。二是农业与非农产业的协同推进不足。农业合作是对外开放的重要抓手,因为农业项目比较容易得民心,处理得当,可以增进当地人民对双方政府的好感,加深中国与沿线国家的友好关系,同时,农业合作也是对外开放的主要难点,因为农业基础设施投入大、见效周期长、政府管控多,影响合作积极性与合作效果,已有一些非农企业因为承担社会责任、满足当地政府要求、发现市场机会而进入农业产业的经贸合作案例,但总体而言,农业与其他产业在东道国的共商、共建、共享、共赢并不多见,尚未形成足够合力来提升农业合作效果。三是农业对外开放各渠道的互促互进不足。农业对外开放涉及对外投资、农产品贸易、技术合作、对外援助等多个方面,各渠道之间的相互支撑还待加强,例如中国在发展中国家援助建设了大量的农业技术示范中心,有力地推动了当地农业生产,但在投资跟进、贸易创造等方面的效果还可加强。四是农业内部各品种之间的统筹考虑不多。例如,大豆具有食用、饲料、油料等多种用途,其中,饲料、油料等环节存在较多的替代品,下游产品包括各种肉类、豆制品等。2019年我国大豆进口依存度高达83.1%,94.2%的进口大豆来源于巴西、美国和阿根廷,如能从全产业链视角统筹考虑农产品之间的互补性与替代性,通过加强大豆替代品生产、加大下游产品进口(豆粕、肉类等)等综合途径,我国可在风险防控、舆论环境、渠道掌控等方面赢得更多主动。

## 3. 经验与能力不足,政策瓶颈明显

作为农业“走出去”的后来者,我国仍然缺乏足够的国际农业合作经验与健全的支持举措。在生产经营层面,国际合作需要跨越法律、语言、宗教、伦理、习俗等诸多冲突,农业又跟食物安全、小农生计、生态环境和社会文化都密切相关,更容易受到国际社会关注,特别需要重视公共关系维护、企业的社会责任与资源环境保护。在支持政策层面,尽管国内对农业“走出去”的支持力度在不断增强,但在市场开拓、保险信贷、税收优惠、人才支撑、考核机制等方面的支持政策都有待进一步完善。在战略规划层面,我国在国际地缘政治竞争应对、全球农业规则制定、重大议题引领、国际舆论掌控等领域的研究尚显不够、应对不足,在当前全球经贸形势复杂多变的背景下,亟待探索系统的中国主导全球农业治理方案,推动中国在全球农业治理中从外围走向核心,更好地实现农业对外开放的任务目标。在组织管理层面,农业对外合作涉及农业、外交、商务、财政、发改、银监、海关等多个部门。尽管国家成立了农业对外合作部际联席会议,加强了信息共享与政策协同,但在实际执行过程中,因为管理职能分散,仍存在服务对象不清、服务目标不明、服务手段有限等问题。例如,对外(农业)投资实行备案制,由商务部门负责管理,专业机构即农业农村部门不能及时获取具体投资信息,且数据质量主要取决于

企业备案情况,服务对象不清晰;再如,对外农业合作是为了满足国内需求,还是为了提高全球产业链的掌控能力,是为了国内产业转型发展需要,还是为了展现负责任的大国形象,是为了实现企业商业目标,还是为了实现国家战略目标,政府尤其是基层政府对合作目标及其优先次序、相互关系的理解还不到位,导致在实际执行过程中,部分主体更加关注、强调经贸合作规模,较少关注经贸合作质量。

### 三、农业对外开放的主要目标与任务

#### 1. 农业对外开放的主要目标

“十四五”是我国开启第二个一百年奋斗目标的重要时期,也是我国化解外部环境干扰、实现中华民族伟大复兴的关键阶段。在国际地缘政治竞争加剧背景下,我国需要以更大的对外开放来化解外部挑战。其中,农业领域的优势与需求尤为迫切,这体现在我国是主要农产品出口国的重要市场,是推动全球尤其是发展中国家实现粮食安全与联合国可持续发展目标的重要力量,也体现在农业企业大多属于原料指向型、消费导向型,全球农业生产网络分工程度相对较低,受逆全球化的冲击相应较小。因而,农业是互惠共赢的民心产业,是政治外交的重要资源与优先领域。以农业为杠杆,撬动中国与重点国家、中国与目标国家的全方位经贸合作,推动构建多双边合作伙伴关系,是化解地缘竞争冲突、构建人类命运共同体的重要突破口。具体而言,农业对外开放目标涉及国内国际两个维度以及粮食安全、产业竞争力与国际影响力三个层次(图1)。

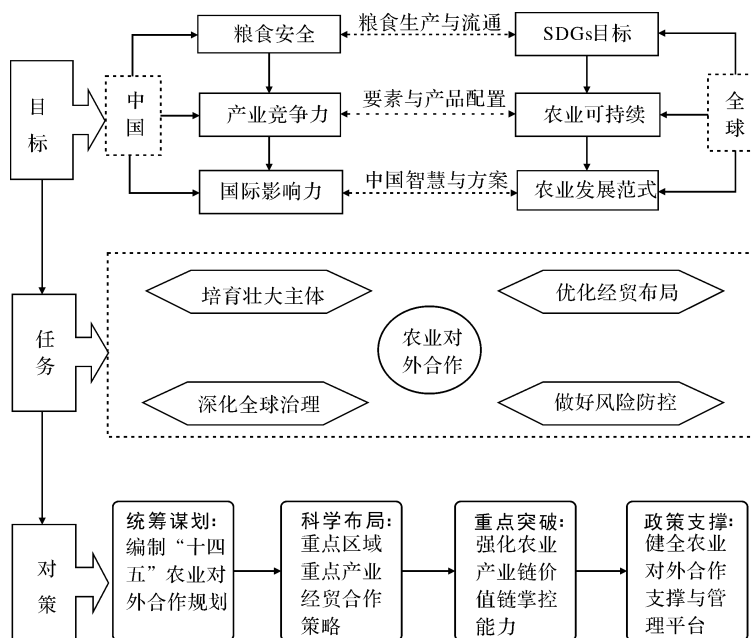


图1 “十四五”中国农业对外开放目标与策略

具体而言,基础目标是实现国家粮食安全与联合国可持续发展目标(SDGs)。在资源环境约束趋紧和农产品需求刚性增长的背景下,保障国家粮食安全和重要农产品的稳定供应仍是中国农业对外开放的首要任务,通过技术转移、扩大投资、增加援助等手段来加大全球粮食供应,消除饥饿,助推实现联合国可持续发展目标,是中国农业对外开放的题中之义。重要目标是提升国家农业竞争力,助推实现全球农业可持续发展。在农产品国际国内市场联动加深、农业国际比较优势与产业竞争力不断下降、农业支持保护接近天花板的背景下,中国农业对外开放还承担着保障国家农业产业安全的重任,需要争取合理的农业支持保护空间、保障重要农产品一定的自给率、提升国家农业产业竞争力,方可守好国家战略后院,巩固“三农”的压舱石地位,在应对国际国内风险时赢得主动。同时,需要在破解全球气候变化加剧、跨境病虫害增多、满足全球粮食消费需求快速增加等方面积极作为。深层次目

标为提升中国在全球粮食安全与农业治理领域的话语权与影响力,助推建立更加公平合理的国际治理体系,为实现全球农业可持续发展、消除饥饿贡献中国方案和智慧,提升中国软实力。

## 2. 农业对外开放的任务路径

(1) 培育壮大农业对外开放主体。企业是农业对外合作的执行主体,也是衡量农业国际竞争力最为重要的测度指标。聚焦粮油、生物技术等重点行业以及农资生产、粮油加工、仓储物流、港口码头、风险保障等重点领域,实施对外合作主体培育壮大工程,加强国内农业企业间的联合重组,组建一批能够与国外企业相抗衡的大型企业集团;同时,引导各类企业加强境外合作,依托境外农业合作示范区、产业联盟等平台,推动上下游企业共同走出去,逐步掌控全球农产品生产、收购、仓储、加工、贸易等整个供应链条,加快培养大型国际粮商和农业企业集团。扶持壮大中国驻东道国商会、行业协会等支撑主体,强化协会在行业自律、价格协调、市场开拓等方面的作用,为企业开展对外经贸合作创造良好环境。

(2) 优化调整重点地区经贸布局。“十四五”期间,我国需做好对东盟、中亚、南亚、俄罗斯等临近地区和“一带一路”沿线地区的农业经贸布局,这既符合地理距离决定规律,也与美国等发达国家形成错位发展,减少地缘竞争压力,同时,也可以利用当地食品加工与流通体系尚不健全的潜在机会,促进中国对外农业合作在当地的全产业链发展,提高全球农产品的定价权与渠道把控力。其重点,一是鼓励采取不涉及权属转移的对外投资方式,以合资、合作等方式加大对“一带一路”沿线国家仓储、港口、船运等物流体系的投入力度,依托境外农业合作示范区、农业技术示范中心等既有平台,逐步建立由农场、农机、仓储物流、运输加工等上下游行业构成的现代化境外农业产业体系,形成全产业链掌控能力<sup>[25]</sup>,促进对外农业合作提质扩面;二是重视双边及多边协议的加持,采取更为尽职尽责的可行性论证,提供更强的信息与保险支持,帮助企业更好地化解各类风险与挑战,提高项目的可持续性。

(3) 切实做好各环节风险防控。农业本身的生产周期较长、自然与市场风险较高,农业国际合作还需跨越法律、语言、宗教、伦理、习俗等诸多冲突。“十四五”农业对外开放还面临国际地缘政治竞争加剧、国际经贸规则体系转轨重塑、不确定性事件频发等新风险新挑战。国家层面风险防控体系尚不健全,企业层面风险管理能力偏低,具体项目执行过程中面临政治经济文化等诸多风险挑战,均凸显了农业对外开放的高风险性。我国“十四五”农业对外开放在强调广泛的互惠共赢空间的同时,更应将风险防控放到优先位置,强化农业对外合作的事前风险意识、事中防控能力与事后风险管理水平。

(4) 深化全球粮食安全与农业领域治理。从全球看,作为互惠共赢的民心产业,各方致力于推进农业合作的基础前提不会变化。尤其是全球粮食安全与农业可持续发展作为一种准公共产品,正面临着全球气候变化加剧、食物多样性需求增加与作物种植多样化供应不足<sup>[26]</sup>、新冠肺炎疫情对全球供应链产业链的冲击<sup>[2]</sup>等诸多挑战与问题,迫切需要各方加强合作,解决搭便车、恶性竞争等市场失灵问题,助推实现包括联合国 2030 年可持续发展目标在内的全球发展。从国内情况看,中国崛起背景下的粮食安全、对外投资、农产品贸易、农业援助等问题均深受国际社会关注,国际舆论环境亟待优化,全球农产品市场话语权与影响力亟待提高<sup>[9,12]</sup>。美国持续推行单边主义、霸凌主义与保护主义,主要西方国家全球公共产品供应意愿与能力下降,全球农业合作的不确定不稳定因素明显增多,农业国际合作面临何去何从的选择困境。这既给我国参与全球粮食安全与农业领域治理提供了机会窗口,也为我国依托国际国内两种资源两个市场增加了风险挑战,凸显我国参与全球粮食安全与农业领域治理的必要性与可行性。按照人类命运共同体与共商共建共享的原则,深化全球粮食安全与农业领域治理,推动农业领域国际秩序和全球治理体系朝着更加公正、合理与可持续的方向发展,将是“十四五”我国农业对外开放的重要任务。

## 四、促进农业对外开放的对策

### 1. 编制“十四五”农业对外合作规划

我国编制了《农业国际合作发展“十二五”规划(2011—2015 年)》,未公开发布“十三五”农业国际合作规划。考虑“十四五”农业对外合作的重要性、不确定性与复杂性,科学编制“十四五”农业对外合



作规划,显得尤为迫切而又必要。在推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局下,“十四五”农业对外合作规划同样需要强调“双循环”思维。具体而言,对内需要突出全产业链的分析视角,针对国内生产端部分农产品存在阶段性供过于求、消费端存在食物浪费与膳食营养不均衡、进口的各类农产品存在较大程度的替代或互补关系等情况,从全产业链视角来审视中国的农业发展与食物安全问题,立足国内总体上实现农业与粮食系统的良性循环,进而提高农业对外合作目标与措施的针对性;对外需要强调战略耦合,将东道国的需求与我国的战略需求相结合,将企业需求与国家战略需求相结合,既有利于我国更加从容地应对农产品供求紧平衡、贸易摩擦等内外压力,也可事半功倍地提高双方农业合作效果。在明确合作目标与合作路径的基础上,进一步统筹农业对外合作方式,可考虑通过依托境外农业园区平台、制定优惠政策等手段,引导农业与非农产业项目、农产品贸易与农业对外投资、农业技术转移与经贸合作的互融互促,提高农业对外合作效率;同时,明确典型区域与重点农产品的国际合作规划,本着统筹推进、互利共赢、稳中求进的原则,处理好农业投资、农产品贸易、技术合作、民间交流、农业政策沟通等方面的优先次序与重点任务,切实提高农业走出去与农业外交质量。

## 2. 分区域分产品制定经贸合作策略

根据农业对外开放目标,考虑各区域发展诉求、经贸基础与多双边关系,划分粮油生猪等重要农产品、大豆等进口依赖型重点农产品、特色农产品(粮经作物、园艺产品、畜产品、水产品、林特产品等),因地制宜优化重点区域重点产品经贸合作策略。对于东南亚以及巴基斯坦、孟加拉、斯里兰卡等南亚国家,立足地理临近、良好经贸基础、政局稳定等方面优势,深化稻谷、玉米、食糖、橡胶、园艺、饲料、热带水果等方面的经贸合作,加大优良品种、农业机械、栽培管理等方面的技术交流与产能转移,全面布局当地加工、仓储、物流、贸易等产业链各环节,构建更为紧密的重要合作伙伴关系。对于中东欧与独联体国家,侧重发挥双方互补性强、潜力巨大、关系良好等方面优势,积极拓展小麦、大豆、食用植物油、特色农产品等方面的贸易规模,以贸易为切入点投资布局全产业链,加大农业科技、跨境电商等方面的交流合作,建立更为务实紧密的合作关系。对于西亚北非国家,考虑双方关系友好但当地资源禀赋偏差、地缘政治竞争激烈、宗教族群问题复杂等实际情况,支持企业以轻资产方式赴当地开展经贸合作,扩大特色水果、蔬菜、茶叶等农产品的贸易规模,促进旱作节水、海水养殖、设施农业、食品加工、沙漠化防治、盐碱地治理等方面的技术合作与产能转移,切实提升当地粮食安全保障水平。对于撒哈拉以南非洲国家,双方合作重点仍是致力于提升当地粮食综合生产能力、促进减贫、推动当地农业现代化发展,需要加强双方在农业发展模式、技术转移、农业机械化等方面的交流合作,并按照商业可持续原则切实提升现有援外项目、经贸合作项目的可持续水平。对于拉美国家,当地农业资源丰富、双方关系友好但地理位置偏远,需要聚焦大豆、肉类、食糖等国内缺口较大的农产品以及反季节水果等特色农产品,采取并购与自建相结合的方式,加大仓储、加工、码头等产业链下游的布局力度,切实提升农产品供应链掌控能力。对于北美以及澳大利亚、新西兰等重要农产品生产国,可结合外交关系灵活推动农业外交,考虑其在全球农产品生产与贸易中的重要地位,尤需注意给予其稳定的市场预期,确保全球农产品稳定而又充足的市场供应。对于西欧以及日本、韩国等发达国家,当地农业科技发达、农业现代化水平高、农产品市场需求大,农业科技交流与贸易合作将是“十四五”农业对外合作的重点所在,及时关注并抓住潜在的投资并购机会。

## 3. 健全农业对外合作支撑与管理平台

“十四五”是新型大国关系与全球政治经济格局的重塑期,需要建设更高水平的开放型经济新体制,方可以高水平对外开放打造国际合作和竞争新优势。一是组建专门的海外农业行政机构。借鉴美国农业部全权负责美国涉农经贸事务、下设海外农业局的经验做法,在已有农业对外合作部际联席会议机制的基础上,重新组建对外农业合作管理部门全权负担基础数据管理、市场开拓、政策制定、跨国涉农企业指导等方面的工作。二是建立完善全球农业合作与发展大数据平台。目前全球涉农数据主要来源于联合国粮农组织、世界贸易组织、美国农业部等机构,由于统计口径、数据来源、采集期不一,在数据的及时性、可比性等方面存在一定风险,国内涉农数据分散在农业农村、商务、海关、统计、行业协会等不同部门。尽快建立由农业农村部门统一管理的全球农业生产与农产品贸易数据监测网

络,通过遥感监测与估产、设置农业参赞、依托行业协会等手段,及时准确收集全球行情信息,通过商务部门备案、保险公司数据汇总、驻外使馆信息登记等途径,及时准确收集中国涉外经贸数据,服务全球农业治理决策。三是健全农业对外合作政策支持平台。明确将中国与东道国双赢作为政策支持目标,以效果为导向出台专项支持举措,优先解决农业对外开放最迫切需要的信息、保险、境外保护等难题,人才、法律等方面则可交由企业通过市场进行配置。针对农业生产周期长、风险高、战略意义大的行业特征,结合商业可持续与国际营商规则,研究调整现行央企考核政策,对战略性的农业项目延长考核周期、调减短期经济效益指标。不同类别、不同规模企业可以同等享受国家政策支持。四是实施国际农业合作舆论引导与形象提升工程,充分利用联合国可持续发展目标(SDG)以及多双边机制平台,在国际通行语境下推进农业对外开放,掌握道德制高点,淡化意识形态领域宣传。

## 参 考 文 献

- [1] 樊胜根,张玉梅,陈志钢.逆全球化和全球粮食安全思考[J].农业经济问题,2019(3):4-10.
- [2] 陈志钢,詹悦,张玉梅,等.新冠肺炎疫情对全球食物安全的影响及对策[J].中国农村经济,2020(5):2-12.
- [3] 程国强,朱满德.新冠肺炎疫情冲击粮食安全:趋势、影响与应对[J].中国农村经济,2020(5):13-20.
- [4] BAKALIS S, VALDRAMIDIS VP, ARGYROPOULOS D, et al. Perspectives from CO+RE: how COVID-19 changed our food systems and food security paradigms[J]. Current research in food science, 2020(3):166-172.
- [5] EDWARD M. COVID-19 and the state of food security in Africa: building more resilient food systems [J]. Agriculture and human values, 2020, DOI:10.1007/s10460-020-10079-9.
- [6] 程国强,朱满德.中国农业实施全球战略的路径选择与政策框架[J].改革,2014(1):109-123.
- [7] 徐雪高,张振.政策演进与行为创新:农业“走出去”模式举证[J].改革,2015(3):127-135.
- [8] 朱晶,李天祥,林大燕.开放进程中的中国农产品贸易:发展历程、问题挑战与政策选择[J].农业经济问题,2018(12):19-32.
- [9] CHEN Y F, LI X D, WANG L J, et al. Is China different from other investors in global land acquisition? Some observations from existing deals in China's Going Global Strategy[J]. Land use policy, 2017(60):362-372.
- [10] EROKHIN V, DIAO L, DU P. Sustainability-related implications of competitive advantages in agricultural value chains: evidence from Central Asia—China trade and investment[J]. Sustainability, 2020, 12(3):1117.
- [11] 卢昱嘉,陈秧分.美国对外农业投资格局演变及其影响因素——兼论“一带一路”农业合作[J].自然资源学报,2020,35(3):654-667.
- [12] BUCKLEY L. Chinese agriculture development cooperation in Africa: narratives and politics[J]. IDS bulletin-institute of development studies, 2013, 44(4):42-52.
- [13] MATTHEW G. State food security and people's food sovereignty: competing visions of agriculture in China[J]. Canadian journal of development studies, 2018 (40):1-17.
- [14] ESPINOSA-CRISTIA J F, FERREGRINO J, ISLA P. Emerging and old dilemmas for food security in Latin America[J]. Journal of public affairs, 2019, 19(3):1999-2015.
- [15] 孔庆峰,杨亚男.多边贸易体制中农业谈判的政治经济学分析——基于双层互动进化博弈模型[J].国际贸易问题,2011(6):21-34.
- [16] 韩杨. 农业全球化又面临极大挑战[N]. 中国经济时报,2020-04-02.
- [17] 陈秧分,李先德,王士海,等.农业和粮食系统负责任投资原则的影响研究[J].农业经济问题,2015,36(8):35-41,110-111.
- [18] MOON W. Is agriculture compatible with free trade? [J]. Ecological economics, 2011(71):13-24.
- [19] 中国农业科学院战略研究中心. 2019 全球农业研究热点前沿[R]. 北京,2019.
- [20] COLLEGE OF AGRICULTURE AND LIFE SCIENCES. Productivity growth for sustainable diets, and more[R]. Iowa: Virginia Tech, 2019.
- [21] 刘福江,孙立新,毛世平.农业支持政策结构变迁的国际比较分析[J].中国农业资源与区划,2018,39(2):34-41.
- [22] 粮农组织,农发基金,儿基会,等. 2019 年世界粮食安全和营养状况:防范经济减速和衰退[R]. 罗马,2019.
- [23] 龚瑾,孙致陆,李先德.我国大麦进口贸易具有“大国效应”吗? [J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2018(4):46-53.
- [24] 孙致陆,李先德.中国粮食进口贸易的“大国效应”检验[J].华南农业大学学报(社会科学版),2015,14(4):99-112.
- [25] 叶兴庆.加入 WTO 以来中国农业的发展态势与战略性调整[J].改革,2020(5):5-24.
- [26] AIZEN M A, AGUIAR S, BIESMEIJER J C, et al. Global agricultural productivity is threatened by increasing pollinator dependence without a parallel increase in crop diversification[J]. Global change biology, 2019(25):3516-3527.