

地域特色外向型农业的基本特征、 挑战和发展路径

——以云南高原特色农业为例

程国强¹,施嘉庚^{2*}

(1.中国人民大学农业与农村发展学院,北京100872;

2.同济大学经济与管理学院,上海200092)



摘要 如何进一步提升中国在全球农业资源配置中的影响力,更好地统筹利用国际、国内两个市场的农业资源,是新时期推进农业高水平开放的重要议题。以云南省独特的高原特色外向型农业发展模式为例,探索部分地区充分发挥特色农业资源禀赋优势,开拓具有区域特色的农业高水平开放新思路。实地调查发现,云南高原特色农业发展具有顶层设计较为完善、辐射带动作用突出的基本特征;同时也面临出口韧性不强、禀赋优势未能充分转化为竞争优势等普遍性问题;需要进一步明晰高原特色农业发展的战略定位,融入国家长期规划,打造面向西南地区的国际农业资源配置中心。研究表明,地域特色外向型农业,特别是以云南为代表的部分地区因地制宜的发展模式,在进一步发挥特色优势的同时,也需要突破地域局限性,深度嵌入国家战略需求,注重提高产品市场竞争力和区域辐射带动作用,增强海外农业资源配置能力,提升国际循环质量和水平,实现农业高质量发展。

关键词 外向型农业; 特色农业; 出口韧性; 资源禀赋优势; 供应链布局; 境外替代种植

中图分类号:F323 文献标识码:A 文章编号:1008-3456(2026)01-0001-11

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2026.01.001

中国加入WTO以来,逐步成为农产品市场开放度最高的国家之一,目前是全球最大农产品进口国、第五大农产品出口国;农业对外投资存量2023年末达到200亿美元,投资覆盖100多个国家和地区,涉及农产品产业链的各环节,农业开放的规模和质量持续提升。同时,新时期的粮食安全形势和“双循环”战略布局对农业高水平开放提出了更高要求,特别是,需要强化与我国农产品贸易规模相匹配的全球农业资源配置能力,提升农产品国际供应链韧性。如何增强海外农业资源配置核心环节的掌控力,继而以点带面打造农业高水平开放合作高地,是新发展阶段农业对外开放的重要课题。

区域性乃至全球性的农业资源配置中心的建设需以完善的外向型农业体系为基础。外向型农业指的是“根据比较优势、要素禀赋原理,以国际市场的需求为导向,涵盖科研开发、信息及金融服务等各种服务体系的农产品及其加工品的生产、流通系统”^[1]。我国粮食供需长期处于紧平衡状态,耕地资源主要用于满足国内市场需求,不具备全域发展外向型农业的客观条件。尽管如此,在保证粮食作物产量的前提下,以云南省为代表的部分地区依托特定地理环境造就的独特资源条件,充分利用农业禀赋优势,通过品牌、组织、技术、数字等持续赋能^[2-3],鼓励特色农产品出口,发展具有地域特色的外向型农业,探索兼具地域性、开放性、收益性的农业发展模式。这些尝试为研究如何掌控和配置海外农业资源提供了宝贵的经验样本,也为推动国内农业高水平开放提供了可行路径。

收稿日期:2025-09-01

基金项目:国家社会科学基金重大项目“新形势下我国农产品国际供应链保障战略研究”(24&ZD061)。

*为通讯作者。

本文将云南高原特色外向型农业发展经历和面临的挑战为例,在充分的实地调研基础上,分析总结地域特色外向型农业的基本特征,系统剖析近年来云南农产品出口乏力、发展陷入瓶颈的原因,据此提出地域特色外向型农业未来发展路径的政策建议。研究表明,发展地域特色外向型农业,能够通过产品市场竞争力和区域辐射带动作用,增强海外农业资源配置能力,是提升国际循环质量和水平、实现农业高质量发展的有效举措。

一、文献综述

1. 特色农业政策与区域贸易协定的影响

由于农业发展水平、生产功能性差异和地方政府重视程度不同,国内各地区农业对外开放程度差异明显,突出表现为各省农产品出口极不平衡,区域内部存在“低—低”聚集的空间特征^[4]。Chen等的研究进一步指出除广东省外,各省的农产品出口潜力均未完全释放,出口竞争力网络结构亟待优化^[5]。针对如何提升一个地区的农业产业在国内乃至全球的竞争力这一难题,中央鼓励有条件的地区发展特色农业。其中,中国特色农产品优势区认定政策就对地域特色农业发展和域内农户增收起到推动作用^[6]。地方政府也发挥了支持引导作用。陈博文等证明地方政府通过立足市场的产业政策定位、专业化的组织推动、市场环境的优化建设等方式,能够有效赋能当地特色农业的发展,提高县域经济的增长活力^[7]。以地域特色为招牌,能够在满足外向型农业发展对特定农产品生产优势和市场价格要求的情况下,缓解地方政府和市场主体的短期资本需求,这对于资本要素并不充裕的沿边地区较为重要。新疆、宁夏等地区也尝试以特色农业为基础开拓国际市场,推进农业“走出去”^[8-9]。由此可见,利用区域农业资源禀赋发展地域特色农业和外向型农业是提升当地农业竞争力、促进农民增收的可行举措。

除了特色农产品优势区政策外,区域贸易协定是中央给予部分地区发展地域特色外向型农业的另一机遇。特殊贸易政策会深度改变所在区域的贸易条件和贸易结构。由于本文以毗邻东盟的云南为案例,《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)这一区域性贸易协定实施的影响就尤其值得研究。从贸易规模上看,中国从对东盟国家农产品进口总量将提高10%以上,显著增强我国重要农产品的可获得性,有助于保障国家粮食安全;出口方面,水产品、粮食制品等优势农产品出口增加,从而与RCEP国家农产品形成较强互补性和较弱竞争性^[10-11]。从贸易福利和效益上看,刘子明等发现RCEP的签署提高了协议国间的贸易便利化程度,贸易创造的福利数倍于关税减让损失^[12]。张晓雅等发现由于种植成本上升以及产品质量提高,中国对RCEP其他成员国农产品出口的增长主要靠价格驱动的集约边际扩张^[13],体现了中国对东南亚农产品市场的影响力逐渐增强。

2. 云南高原特色农业发展状况

作为外向型农业发展典型样本,国内学术界对云南高原特色农业发展也给予较大的关注。大多数学者肯定了发展成效,认为外向型农业发展推动云南省农产品市场由粗放无序、省内为主的低层次经营向集约化、组织化、品牌化、国际化经营的重大转变,是统筹城乡发展,促进高原山区乡村振兴,实现共同富裕的关键^[14-15]。武友德认为开放战略是云南高原特色农业发展战略的组成部分,是依靠自身优势抓住外部机会的合理策略^[16]。廖桂莲等指出,坚持政策支撑、“引进来”和“走出去”并重、坚持企业带动、坚持发挥“云品”“滇牌”地缘优势是云南农业发展的宝贵经验^[17]。

高原特色外向型农业发展历程中也存在问题和挑战。其中,郑宝华等发现云南农产品产量地位与质量、品牌地位严重不对等;建议着力推进农业地标品牌体系建设^[18]。孙燕关注到粮食安全形势变化,认为不能依赖粮食进口填补云南粮食供应缺口,建议调整粮食补贴对象提升政策效率,厚植耕地的粮食生产潜力^[19]。朱思吉等指出云南省高原特色农业发展在一定程度上表现为过度依赖近程资源环境的粗放型模式,需要改善远程要素能值交换亏损的局面^[20]。李冬梅等研究认为云南农业精深加工程度不高,链条短,科技耦合度低,是产品缺乏竞争力的重要原因^[21]。

3. 研究述评

现有文献对特色农业发展路径和政策成效的异质性研究相对成熟,但对区域农产品贸易协定影响的省际研究较为缺失。原因一是传统的GTAP模拟并不支持具体到国内各个区域的贸易创造和转移分析,二是省级农产品贸易数据获取存在困难。尽管不少学者补充使用事件研究法研究了贸易制裁、地方局势冲突等突发事件对农产品贸易的冲击^[22-24],发现突发性事件会抑制农产品贸易,而成功的贸易转移能够减轻其负面影响,这一结果一定程度上具有区域异质性。但就突发性事件对特定地区农业开放的影响,特别是在农产品贸易以外的结构化数据相对缺失的领域,仍需要详实的案例研究作为填补。同时,也有研究呈现了云南高原特色外向型农业发展的部分成果,提出了战略实施过程中存在的突出问题,但是对发展的成功经验总结不够充分,相关建议较为碎片化,可操作性有所欠缺,未能从服务国家战略布局、全方位提升对外开放水平的角度给出外向型农业发展方向。

针对以上研究盲区,本文以中国经济社会理事会组织的云南高原特色农业调研为经验材料,对地域特色外向型农业的基本特征、挑战和发展路径开展单案例研究。研究方法借鉴了刘小峰等和周展的研究,他们分别用单案例研究区域特色农业发展的经验和启示,在一定程度上表明该研究方法对本议题具有较好的适用性^[25-26]。

二、地域特色外向型农业发展的基本特征^①

1. 案例概况

在众多有条件发展地域特色外向型农业的区域中,云南高原尤为典型。云南省与越南、老挝、缅甸三国接壤,拥有25个边境县(市)、110个沿边乡镇,边境线长达4060千米,长期睦邻友好,具备发展外向型农业的先决条件。同时,云南地处内陆低纬高原,气候类型多样,物种多样性丰富,光热辐射量比东部同纬度地区高出30%。云南省因地制宜,在2011年9月在省第九次党代会报告中首次提出要“大力发展高原特色农业,打造优势特色农产品品牌”。其中,扩大开放合作、发展外向型农业是高原特色农业发展的重点举措。云南聚焦具有高原特色禀赋优势的“1+10+3”重点产业^②,鼓励农产品出口,培育外部市场,形成相对成熟稳定的高原特色外向型农业发展模式^[27]。以此为例总结地域特色外向型农业发展的基本特征,具有一定代表性。

2024年4月,作者全程随调研组赴云南玉溪通海县、红塔区,楚雄南华县、元谋县,德宏傣族自治州芒市、瑞丽市和保山腾冲市等7个县市,深入调研口岸运行、边民互市、外向企业经营、农产品进出口贸易、境外替代种植项目等情况。共计考察项目点11个,召开各类座谈会3场;广泛听取50多名基层干部群众和企业的意见和建议,收集整理数百份地方文件,调研的深度和广度符合案例研究规范。

2. 云南高原特色外向型农业发展现状和成效

第一,云南农产品出口呈增长趋势,特色产品优势明显。表1呈现了2011—2023年云南省农产品贸易发展情况。云南农产品出口规模从2011年的17.7亿美元稳步增长到2023年的23.9亿美元,位居全国第11位、西部省份第一。在重点产业中,鲜切花、烟草、咖啡等特色农产品已形成明显竞争优势,出口额全国第一,水果出口额位列第二,蔬菜出口额位列第四;农产品出口基地培育成效显著,已获批6个国家农产品外贸转型升级基地,建成187.1万亩农产品质量安全示范区。

第二,农业投资辐射带动作用突出。截至2023年,云南规模以上对外农业投资企业168家,数量居全国第一,企业累计投资额16.3亿美元,约占全国5.4%。农业对外投资凸显了对东南亚国家的辐射优势,如投资缅甸的企业79家,投资额9.0亿美元;投资老挝的企业72家,投资额7.1亿美元。投资重点集中在水稻、玉米、薯类、甘蔗、天然橡胶以及肉牛养殖等农产品生产^[28]。

① 部分内容为笔者在由云南省政协主办、中国经济社会理事会支持协办的“促进三产融合发展、做强高原特色农业”协商座谈会上的发言。所使用的非公开数据均通过调研获得,如有需求可向作者索要原始材料。

② “1”:指粮食;“10”:包括茶叶、花卉、蔬菜(含食用菌)、水果、坚果(核桃、澳洲坚果)、咖啡、中药材、牛羊(含奶业)、生猪、乡村旅游;“3”:包括烟草、甘蔗、天然橡胶。

云南省政府重视农业领域招商引资,引进大批省外、国外优质企业参与发展高原特色农业。截至2024年6月,累计招引省外、国外农业项目329个,签约金额572.3亿元,开工重大产业项目1034个,吸引包括美国卓莓、AgroVision农业集团、联想佳沃、百果园等一批优质企业投资云南。

第三,互联互通设施和服务得到优化。云南重视互联互通基础设施建设,普遍实施口岸“通关+物流+服务”一体化联动机制,创造性地推行“提前申报”“两步申报”“场场联动”“互联网+监管”等业务模式,推进智慧口岸建设,通关便利化程度、口岸进出口整体通关速度领先全国。例如河口口岸实施“运抵直通”“两卡合一”,入境通行时间由30分钟缩减至10分钟以内。为推动边民互市规范发展,云南省在腾冲猴桥口岸试点推进一般贸易和边民互市监管场所“两场合一”,提高通关便利性的同时实现监管集约化^[28]。

第四,境外替代种植成效显著。境外罂粟替代种植计划是从源头上减少境外罂粟种植的战略农业合作项目。该计划由商务部牵头,公安部等六部委共同管理,云南等省区负责具体实施。截至2024年4月,云南有144家企业参与替代种植计划,种植面积达1059万亩,包括橡胶、水稻、玉米、甘蔗等30多种,年产量585万吨。境外替代种植计划自实施以来,缅甸、老挝项目区毒品种植面积从2006年的273万亩下降到2023年的55万亩,从根本上消除了根深蒂固的毒品种植问题,“替代发展、堵源截流”效果显著,为打击跨境犯罪,提高当地群众生产生活水平发挥了重要作用。

3. 云南外向型农业发展的基本特征

除了充分发挥禀赋优势外,云南高原特色外向型农业发展中还有两个注重的特征是值得关注和借鉴的成功经验。

第一,注重制度先行,强化顶层设计。2016年云南省政府出台《关于促进我省农业对外合作的实施意见》,明确提出建立农业对外合作联席会议制度,打好政策组合拳,为云南农业“走出去”提供了顶层设计和政策支撑引领^[29]。近年来,云南抓住自贸区设立和RCEP协议签订的契机,发布了《中国〈云南〉自由贸易试验区参与〈区域全面经济伙伴关系协定〉(RCEP)行动方案》《农业现代化三年行动方案(2022—2024)》,实施“深度融入RCEP工程”和“跨境农业合作工程”,出台了“辐射中心建设51条配套措施”,旨在实现“引进来”和“走出去”相结合的发展路径。

为保证规划落实、政策落地,云南加快互联互通基础设施建设,在口岸建设、沿边经济开发区建设上成果丰硕;配合国家“一带一路”、长江经济带等重大战略,重视省内建设与国内重大工程的配套,强化“内引外联”意识,主动搭建加强国内区域合作的战略平台,促进资源要素和特色产业在省际点、线、面上合理配置,以对外开放促进国内区域合作,以国内区域合作提高对外开放能力和水平。

第二,注重发挥沿边开放的区位优势,积极发挥对东南亚的农业贸易投资合作辐射作用。沿边开放是全方位对外开放的重要组成部分,但与沿海开放相比又具有自身的特点,既有与周边国家民心相通、睦邻关系良好、经济互补性强、合作潜力大等有利条件,也有面对的是特定国家和市场,受对方国家政经格局变化影响大,多是欠发达地区,支撑对外开放能力不足等不利因素^[30]。云南促进民心相通,筑牢民意基础,利用沿边优势,积极融入东盟自贸区、澜沧江—湄公河、滇缅、滇越、中老铁路等域内多边、双边合作机制,开展较为广泛的农业科技国际合作交流,对周边国家“授人以渔”,越南、缅甸、老挝、尼泊尔、斯里兰卡等国家的农业官员及技术人员参加了10期现代农业技术培训,参训1000余人次,切实提升了区域农业生产技术水平。

表1 2011—2023年云南农产品贸易基本情况

年份	出口数量/ 万吨	出口额/亿 美元	进口数量/ 万吨	进口额/亿 美元
2011	94.58	17.65	252.20	11.98
2012	122.48	20.52	308.82	16.58
2013	139.43	24.32	315.91	16.03
2014	147.97	28.92	311.14	15.13
2015	183.28	40.56	250.55	8.05
2016	222.59	44.71	236.43	7.43
2017	242.72	42.98	332.91	10.14
2018	225.06	38.74	376.64	13.37
2019	278.18	47.83	434.35	16.45
2020	323.81	52.15	530.01	19.09
2021	286.71	43.18	553.14	27.15
2022	194.56	27.06	621.94	34.52
2023	217.84	23.89	627.20	38.87

注:数据系由昆明海关总署提供的贸易数据经整理得到。

云南发展高原特色外向型农业的经验表明,成熟的地域特色外向型农业应该具备三项特征。一是同时具备外向型农业的地理区位优势 and 特色农业的资源禀赋优势。云南“沿边+横断山脉气候”的禀赋成为了发展高原特色外向型农业的基础要件。二是应由地方政府规划引领。相比自然资源,沿边地区的经济资源常处于劣势,仅靠当地市场主体的力量难以打造具有全球竞争力的农产品。政府的规划和资源配置作用在云南案例中充分体现。三是具备区域影响力。不同于农产品出口基地仅需关注产品贸易,外向型农业对区域辐射带动作用有更高要求。在塑造产品竞争力的同时,需要系统性地开展广泛的农业投资和国际合作,培育周边市场,介入国际农业资源的配置环节,实现长期稳定的高水平开放。

三、地域特色外向型农业发展面临的主要挑战

尽管云南高原特色外向型农业发展取得显著成效,但2020年之后云南农产品出口大幅度下滑,同时农业对外投资进展趋缓,发展进入瓶颈期,这表明云南外向型农业发展质量还达不到高水平开放的要求。地域特色外向型农业由地方政府推动的特征一方面提高了禀赋利用效率和政策灵活性,另一方面意味着存在地域局限性,资源丰裕度不足,抗风险能力不佳。韧性弱、提质难是众多地区发展外向型农业面临的普遍问题。

1. 外向型农业发展韧性不足

外向型农业发展韧性指的是农产品贸易、投资合作在受到突发事件冲击后的抵抗能力、恢复能力和重构能力。外向型农业发展韧性中最直观的体现是农产品出口韧性。云南省出口额由2020年的52.154亿美元逐年下滑至2023年的23.891亿美元,总体降幅达54.2%,排名由全国第4位滑落到第11位。表2和图1呈现了2019—2023年云南农产品出口的细分情况,从中能够分析上述问题的成因。

第一,特色农产品未能形成稳定的竞争优势。地域特色并不等价于在国际市场的竞争力。调研发现,云南农产品出口存在两个70%现象。一方面,云南农产品深加工不足,产业链短、产品附加值低,三产融合短板突出,如表2所示,蔬菜、水果、烟叶等同质化初级农产品占云南农产品出口总额的70%以上,出口受物流成本等因素制约明显,利润率长期较低;当突发性事件导致出口受阻后,贸易替代效应显著,贸易关系恢复较为困难,直接表现为2023年云南农产品出口额仍进一步下滑。

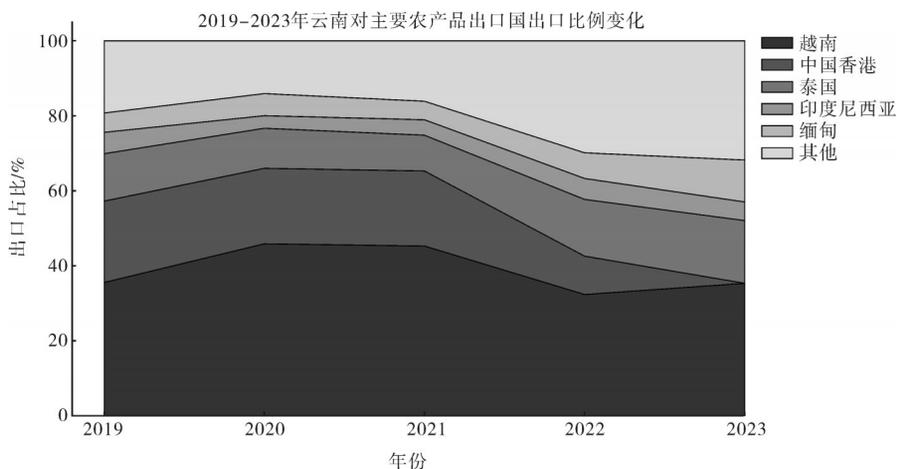
另一方面,云南农产品出口70%集中在越南、香港特别行政区(后文统称“香港”)、泰国、缅甸、印度尼西亚等市场,云南蔬菜等农产品的价格敏感性高,高原特色优势没有转化为农产品的竞争优势,极易被其他地区替代。结合表1和图1的数据可以推算,香港曾是云南第二大农产品出口目的地,2020年云南向香港市场出口

表2 2019—2023年云南农产品出口量值前五的品类情况

年份	品种	数量/万吨	金额/千万美元
2019	鲜或干的葡萄	20.52	52.97
	鲜的苹果、梨及榲桲	27.05	49.00
	鲜或干的柑橘属水果	24.58	43.77
	鲜或冷藏的食用芥菜类蔬菜	52.42	40.06
	其他鲜果	17.25	33.34
	总计	278.18	478.26
2020	鲜或干的柑橘属水果	43.38	81.17
	鲜的苹果、梨及榲桲	31.10	58.36
	鲜或干的葡萄	19.17	50.37
	其他鲜果	19.38	38.96
	鲜或冷藏的其他蔬菜	19.70	34.05
	总计	323.81	521.54
2021	鲜或干的柑橘属水果	39.62	66.22
	鲜的苹果、梨及榲桲	27.23	44.64
	鲜或冷藏的其他蔬菜	20.46	40.19
	鲜或冷藏的食用芥菜类蔬菜	49.37	30.36
	鲜或干的葡萄	11.92	29.01
	总计	286.71	431.83
2022	烟草;烟草废料	7.34	22.83
	鲜或冷藏的其他蔬菜	12.26	22.76
	鲜或干的葡萄	9.46	22.17
	鲜或冷藏的食用芥菜类蔬菜	43.20	21.82
	鲜或干的柑橘属水果	14.18	18.42
	总计	194.56	270.59
2023	鲜或干的葡萄	12.33	23.20
	烟草;烟草废料	6.56	22.67
	鲜或冷藏的食用芥菜类蔬菜	56.70	22.42
	鲜或干的柑橘属水果	13.79	15.18
	鲜或冷藏的其他蔬菜	11.00	11.28
	总计	217.84	238.91

注:资料来源于昆明海关总署。

蔬菜、水果和茶叶等农产品10.5亿美元,相当于同期云南农产品出口总额的20.1%。但是,云南供港农产品的竞争优势主要来自广东—云南双向物流低成本带来的物流价格优势。近年广东运往云南的建材等物资大幅度减少,输港农产品转变为单向物流,空车返回,导致物流成本大幅上升,不再具备价格竞争优势,直接导致2023年云南对香港农产品出口额下降至0.6亿美元,仅相当于2020年的5.9%。



注:资料来源于昆明海关总署。

图1 2019—2023年云南对主要农产品出口国出口比例变化

第二,政策干预缺乏系统性,存在协调性不佳的问题。政策协同能够尽量减轻外部冲击对经济系统的负面影响,进而提升发展韧性。但是调研发现,在云南农产品出口外部压力较大的时期,部分政策对出口业务产生了负向溢出效应,进一步冲击了出口市场。以税务政策为例,2023年云税发〔2023〕45号文件,要求严格农产品收购、销售发票管理,对长期以来的反向开票等做法进行规制。政策规定农产品出口企业收购农产品时,需要个体工商户开具销售发票。但是许多农产品生产者原本只是自然农户,并没有进行税务登记,无法开票,导致凭证缺失。加之操作层面各地税务机关对个体工商户开具农产品销售发票的执行要求不一致,极大增加了省内农产品收购企业的经营困难,部分农产品出口企业和跨境电商不得不暂停农产品出口业务。如玉溪市通海县蔬菜出口企业从2020年的82家缩减到2023年的36家,蔬菜出口额从2.3亿美元下降到1.2亿美元,降幅达47.2%。

第三,云南农业对外投资合作风险未能分散。云南经济发展水平和资本存量与沿海发达地区存在差距,企业经营和对外投资能力制约了农业投资合作质量。一是企业投资规模小,项目抗风险能力弱。云南168家对外农业投资企业以中小企业为主,投资总额不足10亿元,平均投资额仅100多万美元,难以形成产业集群和规模效应。从投资方式看,云南企业对外投资以绿地投资为主,建设周期长,灵活性差,资金周转压力大,项目易受企业自身和所在国经济政治因素冲击。如受新冠疫情和缅北冲突的叠加影响,腾冲市1/3入缅企业在资金运作上遇到困难,香蕉生产基地有效管护种植面积由2019年的42万亩下降到2023年的26万亩。

二是投资领域集中在农业产业链上游,附加值低,导致对供应链的其他环节缺乏掌控力。云南企业对外投资农业项目多为种植及初加工类,产品附加值低,项目易受自然条件、农产品价格波动影响。尤其缺乏仓储物流设施方面的投资,农产品供应依赖当地物流集团,在物理层面受制于人。

三是项目所在国经济欠发达,产业升级困难。云南企业的投资对象主要为沿边发展中国家,对老挝、缅甸、越南、柬埔寨、泰国五国的农业投资占全省对外农业投资的95.5%。但老挝、柬埔寨、缅甸三国生产率水平较低,基础设施水平长期滞后,技术水平落后,基本只能作为初级农产品的生产基地。单凭企业力量推广种植技术、培养熟练劳动力至少需要5~10年时间,项目投资收益普遍不高。同时,产品返销受物流成本、运营成本,乃至当地势力影响,入关后实际价格并不低于通过海运进口的农产品,进一步阻碍了投资积极性。

2. 地方资源全面性和资源配置能力存在短板

云南高原特色外向型农业发展层次不高,本质在于发展资源不够全面,经济资源、人力资源禀赋天然不足,也缺乏中央层面的政策优惠。第一,对外经营主体规模较小、涉外专业人才匮乏。一是外向企业规模小,缺少龙头企业带动贸易和投资。贸易方面,2023年云南年出口额1亿元以上的农业贸易企业仅29家,占比3.1%,且农产品出口企业以初加工为主,普遍存在品牌知名度低,供应链带动能力不足,精深加工产业链短的问题,出口产品为当地自有品牌的比例仅17.8%。投资方面,农业对外投资以民企为主,高度依赖企业家个人在东南亚地区的关系网,投资额度普遍较小,投资项目类型单一,融资模式以自筹和民间融资为主,这样的初级模式无力开展或承担长周期、大规模、跨领域的农业投资项目。且缅甸、老挝两国作为主要投资对象经济极度不发达,工业、交通基础设施薄弱,投资风险极大。二是复合型、专业型人才相对匮乏,不足以应对复杂的跨国经营挑战。调研发现,中小民营企业尤其缺乏熟悉国际商业规则和经营管理的复合型人才以及熟悉国际食品产业、国际财务和税务、国际金融和法律等方面的专业人才。同时,本地企业在薪酬待遇等方面也难有优势,缺乏留住人才的资源和能力。

第二,支持政策与服务有待进一步完善和加强,政府对市场配置资源的引导作用也不充分。一是农业对外投资相关政策仍不完善。国家层面对农业企业“走出去”的规划引导和战略布局存在短板,对粮食等重要农产品国际供应链建设缺乏顶层设计和政策支持,还没有打通农资出境、产品入境的农业开发合作循环。对云南当地企业的调研发现,由于农资出口管制,国内企业在境外农业投资开发急需的部分种子、农药、化肥和农机设备等农资出不去;而在国外生产的部分农产品、中药材等因种植所在国未获检疫准入而无法进口,玉米、水稻等粮食受进口配额限制也难以返销国内市场。二是企业境外农业投资融资仍有较大阻力。国企境外投资是国资委特别监管事项,需要一事一议,在境外的子公司需要完全控股,这就导致如云天化等地方国企,受国资监管规定影响,无法在境外跨业态开展农产品仓储物流设施投资,也无法以参股形式进行投资^[28]。融资方面,银行对老挝、柬埔寨、缅甸等不发达国家采取严格的国别风险控制,地方国企和民企在缅甸、老挝等国的项目融资均难以获得中国国内银行信贷支持。较低的杠杆水平限制了投资规模,资金周转压力也显著提升。

3. 地域特色外向型农业面临的一般性问题

云南发展地域特色外向型农业所面临的瓶颈具有一般性特征。当进入“产品在部分地区具有稳定市场份额、对周边国家产生一定影响力”发展阶段后,进一步提升对外开放水平主要面临三方面挑战。

第一,地方政府的规划和资源调度规模终究有局限。若仅靠本地企业、资金和技术人员,极易陷入“资源的诅咒”,即对资源的利用局限于生产初级产品,不能形成产业链“护城河”,市场主体呈现“小、散、弱”特征,农产品市场竞争力弱的问题难以得到根本性转变,农业开放质量无法持续提高。即使出台优惠政策大规模引进外部的科技和资金,如何建立稳定的利益联结机制,留住发展成果和利润同样是难题。

第二,抵御外部风险的能力弱。长期以来,地方特色农业发展对风险因素的考量不足,普遍存在“一哄而上”的现象。而地域特色外向型农业尤其容易受到不可控的外部风险影响,如地缘政治关系变化、突发性公共事件、冲突和战争等。若事先没有可操作的应急预案和长期恢复计划,发展势头极易受到冲击甚至倒退。即使有相应预案,仅凭一地、一省之力,也难以有效对冲宏观局势的突发变化。

第三,战略定位不够清晰,较少获得国家层面的政策资源支持。不论是地域特色农业还是外向型农业均非国家农业资源的主要分配对象;地方实施特色农业主要出于地方产业升级和农民增收目的,较少考虑与国家级战略的衔接与配合。这样的战略定位使得地域特色外向型农业既难以作为国家层面的农业对外开放试点获得政策优惠,又吸引不到足够的国内外经济资源实现产业链深化,最终陷入发展瓶颈。

四、地域特色外向型农业高质量发展路径

地域特色外向型农业面临的挑战表明,仅靠地方的力量,难以实现对外开放质量的跨越式提高,这些困难挑战在一定程度上也具有普遍性和典型性。上述研究表明,将地域特色深度嵌入国家战略需求,充分利用国内大循环和国内国际双循环的资源,是提升开放的质量和水平的良策。以云南为样本,地域特色外向型农业高质量发展可能存在如下路径:

1. 将地域特色外向型农业发展模式嵌入国家级战略规划

地方在发展地域特色外向型农业前,需要全面研判可行性和可负担性。以云南为例,习近平总书记考察云南时强调,云南经济要发展,优势在区位、出路在开放。云南既促进三产融合、发展高原特色农业,也始终要落实习近平总书记重要讲话和重要指示精神,以农业高水平开放为引领,开创农业高质量发展新局面。

对地方政府而言,规划地域特色外向型农业战略,一是应充分发挥地方禀赋优势。打造能够走出去的农业品牌,需要将自然资源和地域特色转化为竞争优势。云南高原特色资源优势、差异化竞争优势和“沿边、跨境”对外开放区位优势,是云南外向型农业发展的出发点和立足点。

二是契合地区在国家战略全局中的定位。仅靠地方政府的局部力量难以在预防宏观风险情况下实现农业全方位高水平开放。地区应积极融入国家战略,纳入全国一盘棋中。以云南高原特色外向型农业为例,建设面向南亚东南亚辐射中心的战略布局,继续深度融入“一带一路”、RCEP、澜沧江—湄公河合作等机制,推动深化我国与中南半岛国家农业一体化合作,既促进中南半岛国家农业发展、农民增收和减贫,也推进我国农产品进口来源多元化,将大豆等农产品国际供应链,从目前过度依赖于南美、北美地区,各环节受制于人的境况,有计划地转向更可控的中南半岛等周边国家,提升我国农产品国际供应链的稳定性、安全性和可持续性。这是云南农业在国家战略全局中的基本定位,也是服务国家粮食安全的战略要求^[31]。

三是以此为契机打造国内大循环的关键节点和国内国际双循环的重要枢纽。在融入国家战略后,外向型发展模式联通内外,成为资源网络的节点,具备成为枢纽的潜质。云南发展外向型农业既是对外开放,也是对内开放。需要避免双循环联系不紧密、相互促进机制不完善问题,更加充分有效地利用好两个市场两种资源,特别是明确国内大循环的主体地位,在建设面向东南亚—南亚辐射中心的同时,服务长江经济带和成渝经济圈建设。这是高原特色外向型农业发展的根本方向。

2. 率先打造全国农业高水平开放高地

地域特色外向型农业发展到一定阶段后,就有条件先行先试,成为农业高水平开放的试验区。以云南为例,突出发挥面向南亚东南亚辐射中心的区位优势 and 特色农产品的竞争优势,率先打造沿边地区农业高水平开放高地。一是加大政策支持力度和协同性,如制定鼓励特色优势农产品、深加工产品发展的税收、出口便利等优惠政策,促进农产品出口由鲜活初加工品为主,转型升级为高端农产品和精加工制品。在基础设施层面,在重要关口推进智慧口岸建设试点,提升海关信息化、数字化水平和园区承载力。

二是建设优势农产品的贸易中心。这一举措能将农产品品质优势升级为长期的产品调动权和定价权,实现农业资源配置核心环节移至境内的目标。以云南为例,建设国际果蔬贸易中心非常合适。为统筹利用周边国家农业资源,有效发挥云南高原特色农业资源优势,建设集果蔬采购、销售、仓储、物流、信息等一体的国际果蔬贸易中心,能够促进提升云南果蔬产业规模化、集约化、优质化、专业化和国际化水平,在惠及国内国际链上主体的同时,推动云南果蔬产业转型升级、竞争力整体提升。

三是探索构建与周边地区的农产品市场一体化机制。一体化是最高效的利用外部资源的方式,是高质量开放的典型特征。云南可以试点云南—中南半岛农产品市场一体化机制,充分发挥中老铁

路等通道的辐射作用,合作建设中南半岛粮食油料供应基地和供应链网络,建设衔接国内外农产品市场的产业链核心、供应链枢纽。利用好RCEP贸易投资规则,增强农产品贸易网络的稳定性,提升国内农产品在国际市场的竞争力和影响力。

3. 逐步建设区域性的国际农业资源配置中心

建设国际农业资源配置中心是解决农产品贸易规模和资源配置能力不匹配问题的根本性办法,除了地方政府的探索外,还需要国家层面的政策支持。以云南为例,高原特色外向型农业的发展经验证明,云南具有成为我国西南地区国际农业资源配置中心的潜力,但距离成为区域性的农业资源配置中心仍有较大差距。为全面推进沿边地区高水平开放,以建设中南半岛农产品供应链、进一步提升我国西南地区粮食安全水平为目标,可以有如下政策设计。

一是规划布局建设中南半岛农产品供应链。蛋白饲料原料(如豆粕、菜籽粕等)国内供给不足是当前我国农业供给体系的明显短板。我国蛋白饲料原料总需求量约为1亿吨。而作为最主要的原料来源,大豆2024年国内产量2065万吨,自给率仅20%左右。缺口部分高度依赖进口南美、北美,2024年从巴西进口大豆7465万吨,占比71%;从美国进口大豆2213万吨,占比21%,国际供应链风险较大。根据调研资料估计,通过国际农业开发合作,利用缅甸、老挝、柬埔寨等充裕的土地资源规划种植油料和饲料粮,在构建稳定的农产品供应网络的情况下,每年可通过云南口岸调入3000万吨大豆和2000万吨玉米,既可改变西南地区依赖东北调入玉米、广东调入进口大豆的粮食供应格局,解决西南四省5000万吨的粮食缺口问题,又能弥补国内供给体系的短板,提升我国饲料资源国际供应链的稳定性和安全性^[28]。

二是进一步扩大对东盟友好国家的投资和贸易准入。设施建设方面,共商共建中南半岛基础设施,例如重修腾密公路等老旧基础设施,协助推进缅甸和老挝两国口岸设施建设。投融资方面,针对性放宽地方国企对缅甸、老挝等中南半岛国家的投资领域和投资金额限制,鼓励对农产品供应链仓储物流、加工、贸易等关键环节投资,起到领头雁作用。对民企在中南半岛开展农业投资也给予投融资政策优惠。货币结算方面,进一步推动人民币结换汇,促进境外投资便利化,规避外币币值波动风险,为企业开展境外投资提供公平环境。

三是全面提高国家涉外公共服务能力。地方发展外向型农业需要国家层面的涉外服务支持,应加强国别贸易法律政策研究,及时发布自然政治经济环境、农业政策、市场状况、外资投资手续等信息,为有意向进行投资的企业提供分国别的中国农业对外投资指南。同时进一步加强驻外使领馆服务职能。例如在主要农业投资国增设农业参赞,为我国企业参与国际农业合作提供公共服务。

四是强化农业走出去的科技支撑,构建对中南半岛的农业科技辐射机制。例如鼓励中资企业设立境外研发中心、创新中心等科技创新平台。支持国内农业科研机构与企业的技术合作,开展农业生产、加工等关键技术和投入品的高水平联合研究,实现境外产业化开发。

4. 加快培育外向型农业营运主体和人才

进一步提升地域特色外向型农业发展质量和水平,不仅需要政策层面的支持,还需要全方位提升市场主体经营和抗风险能力。做强外向型农业经营主体,应充分发挥国企优势,以保障重要农产品境外供应链为重心,抓住供应链关键环节,统筹规划国有企业“走出去”的战略布局。如在中南半岛布局建设农业合作示范园区,塑造大企业出境的典型案列,以雁阵模式引导中小企业参与上下游产业链分工,主导供应链金融,吸引中小民企入驻园区,降低单一企业投资风险的同时,形成国企、民企各司其职,合作共赢的产业集群。

同时,需要填补外向型农业发展专业人才缺失的短板。例如由地方政府主导,建立国内国际合作创新平台,除给予经济支持外,协助建立人才—企业共赢机制,以长远发展机遇弥补短期福利差距,把贤才请进来、留下来。同时重视当地人才培养,通过“传帮带”,建立高校—研究所—企业人才培养体系及人才交流机制,打通企业链接相关高端专业技术人员的渠道,由点及面加强对当地农业经营主体的农业技术培训和指导,提升农业全要素生产率。

五、总结与展望

本文通过分析云南高原特色外向型农业这一典型案例的成功经验、现实挑战和未来走向,揭示了地域特色外向型农业的基本特征、挑战和高质量发展路径。发展良好的地域特色外向型农业一般具备以下三项特征。一是具有特定禀赋特征,即以地理区位优势 and 特色农业的资源禀赋双重优势为前提;二是具有政府引领特征,地方政府是引导市场主体充分利用地域特色,积极开拓海外市场不可或缺的角色;三是具有辐射带动周边区域的能力,能够将产品的市场竞争优势延伸为区域农业资源配置上的影响力。但是,仅凭地方力量发展外向型农业必然出现开放质量和韧性不足的挑战,突出表现为政策协调调度能力弱和抵御外部风险的能力弱。因此,地域特色外向型农业需要明确自身发展定位,主动融入国家全局性的战略方针,以建设区域性的国际农业资源配置中心为目标,先行先试打造全国农业高水平开放高地,加快培育外向型农业营运主体和人才,起到国内国际双循环的枢纽作用。

地域特色外向型农业作为部分地区农业发展的可行模式,还有诸多值得探索的议题。一是如何处理好粮食安全和外向型农业的关系。国内绝大部分农业资源需要服务粮食生产,不应为追求特色产品出口得利而忽视地方粮食生产,“外向”的量和度需要慎重把握。二是如何将地域特色转化为竞争优势,进而转化为市场话语权和定价权。这需要市场主体的深度参与和广泛实践。三是依据云南高原特色外向型农业这一典型案例分析所得的结论和建议,存在一定的局限。沿海地区、内陆地区,特别是粮食主产区,在保证耕地面积和产量的基础上,如何发挥地域特色,提升农产品国际竞争力,值得进一步深入研究。

参 考 文 献

- [1] 王学真,高峰,曲建忠.中国发展外向型农业的思考[J].农业经济问题,2002(6):39-42.
- [2] 朱启臻.乡村振兴背景下的乡村产业——产业兴旺的一种社会学解释[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018,35(3):89-95.
- [3] 郭红东,易钟婷,陈光宇.中国特色农业发展的水平测度、时空演进及障碍因子分析[J].农业经济问题,2025(3):79-95.
- [4] 孟艳春,王梦雪,郑丹.中国省域农产品出口贸易的时空演变及区域差异研究[J].中国农业资源与区划,2024,45(2):84-93.
- [5] CHEN Y, LIU Z, YIN Z. Export competitiveness network of Chinese provincial agricultural products: Evolution, performance, and influencing factors[J]. Plos one, 2025, 20(1):1-26.
- [6] 杨学儒,王少壮.特色农业发展的县域共同富裕效应[J].中国农村经济,2025(3):81-100.
- [7] 陈博文,杨福霞.特色农业发展政策实施的县域经济增长效应——基于中国特色农产品优势区的评估[J].中国农村经济,2024,(10):132-152.
- [8] 阿布都伟力·买合普拉,李婷,潘浩.面向中亚的新疆外向型农业发展的思考与建议[J].亚太经济,2014(5):101-105.
- [9] 景娥.“一带一路”倡议下宁夏农业“走出去”路径研究[J].北方民族大学学报(哲学社会科学版),2019(5):146-152.
- [10] 钱静斐,孙致陆,陈秧分,等.区域全面伙伴关系协定(RCEP)实施对中国农业影响的量化模拟及政策启示[J].农业技术经济,2022(9):33-45.
- [11] 黄孝岩,李国祥.RCEP对中国农产品进口与国家粮食安全的影响[J].中国农业大学学报,2024,29(10):1-15,337.
- [12] 刘子明,王志刚.RCEP对成员国(地区)农产品贸易的影响——基于关税减让与贸易便利化的视角[J].资源科学,2024,46(6):1144-1158.
- [13] 张晓雅,肖海峰.中国对RCEP其他成员国农产品出口增长动因分析——基于三元边际的视角[J].中国农业大学学报,2024,29(10):16-28.
- [14] 孔垂柱.发展高原特色农业建设绿色经济强省——云南发展农业特色产业的实践与思考[J].云南社会科学,2013(1):5-11.
- [15] 洪秋辰,李千梦,冯晓文,等.高质量发展背景下高原山区特色农业多功能演变与优化分区——以云南省为例[J].中国农业大学学报,2024,29(7):193-208.
- [16] 武友德.云南高原特色农业发展战略的整体性与区域性[J].学术探索,2016(1):59-63.
- [17] 廖桂莲,张体伟.改革开放以来云南开放型农业发展研究[J].云南社会科学,2019(2):81-87.
- [18] 郑宝华,晏铃.以农业地标品牌建设推动高原特色现代农业快速发展[J].云南社会科学,2017(3):80-86.
- [19] 孙燕.高原特色农业发展中的云南粮食政策:运行·问题·完善[J].云南行政学院学报,2020,22(3):153-160.

- [20] 朱思吉,孙俊,吴映梅,等.农业生态经济系统近远程耦合及可持续发展研究——以云南省高原特色农业为例[J].中国农业资源与区划,2024,45(4):222-234.
- [21] 李冬梅,牛勃,王雪娇.国内外农业高水平对外开放的做法、经验与启示——兼论云南农业对外开放的破解路径[J].世界农业,2025(1):44-55.
- [22] 周勇,谭恒鑫,张腾元,等.贸易政策不确定性对中国企业农产品进口影响研究[J].宏观经济研究,2021(8):59-70,98.
- [23] 刘雪梅,董银果.国际制裁会冲击农产品进口供给吗——“非故意后果”的再检验[J].国际经贸探索,2024,40(6):49-65.
- [24] 潘子纯,马林燕,田蓬鹏,等.进口国突发性社会安全事件对中国农产品出口贸易的影响[J].中国农村经济,2024(9):142-164.
- [25] 刘小峰,彭扬帆,徐晓军.选优扶强:老少边区特色农业“一县一业”格局何以形成——盐池滩羊的纵向案例研究[J].管理世界,2023,39(7):46-63.
- [26] 周展.“嵌入式干预”:县域特色农业发展中的政府行为研究——基于山西省X县西瓜产业的案例分析[J].农业经济问题,2024,(12):131-144.
- [27] 王淑娟.壮大优势做强高原特色农业[N].云南日报,2024-09-14(1).
- [28] 王德华.高水平开放高质量发展[N].云南政协报,2024-07-06(5).
- [29] 廖桂莲,张体伟.云南开放农业发展研究[J].学术探索,2019(2):98-105.
- [30] 申桂萍,胡伟,于畅.中国沿边开发开放的历史演进与发展新特征[J].区域经济评论,2021(1):144-154.
- [31] 王德华,钟颖,王碧炜.点亮沃野新希望勾勒产业好“丰”景[N].云南政协报,2024-06-18(2).

The Basic Characteristics, Challenges and Development Pathways of Regionally Distinct Export-oriented Agriculture

——A Case Study of Yunnan's Plateau Characteristic Agriculture

CHENG Guoqiang, SHI Jiageng

Abstract How to further enhance China's influence in the global allocation of agricultural resource and better coordinate the utilization of agricultural resources from both international and domestic markets is a crucial issue in promoting high-level agricultural opening-up in the new era. Taking Yunnan's unique plateau-based export-oriented agriculture development model as a case study, this study explores new approaches to high-level agricultural opening-up by enabling selected regions to fully leverage their distinctive agricultural resource endowments and develop regionally distinct development pathways. Field investigations reveal that Yunnan's plateau characteristic agriculture is marked by relatively sound top-level design and prominent radiation-driven effects. However, it also faces common challenges, including weak export resilience and an insufficient transformation of resource endowment advantages into competitive edges. To address these issues, it is necessary to further clarify the strategic positioning of plateau characteristic agriculture, integrate it into long-term national planning, and establish an international hub for agricultural resource allocation targeting Southwest China. Research indicates that regionally distinct export-oriented agriculture—particularly the place-based development model represented by Yunnan—should not only continue to capitalize on its distinctive advantages, but also overcome geographical limitations by deeply embedding itself in national strategic demands. Emphasis should be placed on enhancing product market competitiveness and regional radiation-driven effects, strengthening overseas agricultural resource allocation capabilities, improving the quality and level of international circulation, thereby promoting high-quality agricultural development.

Key words export-oriented agriculture; characteristic agriculture; resilience of exports; resource endowment advantage; supply chain layout; overseas alternative planting

(责任编辑:陈万红)