

中国农业对外投资与合作历程回顾与思考

孙玉琴

一、中国农业“走出去”的历程

从 20 世纪 50 年代初至今,中国开展农业对外投资与合作走过了六十余年的历程,大体可分为三大发展阶段。

(一)以对外援助为主的时期(20 世纪 50-70 年代)

作为一个拥有悠久的农业文明的国家,中国在农业生产上积累了丰富的经验和技能。新中国成立后,随着对外援助工作的展开,中国即对亚非国家开展农业对外投资与合作。领域主要涉及农场、禽蓄及水产养殖场、农业技术试验站、推广站、水利灌溉工程的建设,农业机械、农产品加工设备、良种、化肥、农药的输出,农业实用技能的传播。20 世纪 50 年代中国农业对外援助对象主要是越南和蒙古两国。60 年代以后进一步扩大到西亚、非洲国家及东欧的阿尔巴尼亚、罗马尼亚等国。70 年代中国恢复在联合国合法席位,包括农业在内的对外援助规模急剧扩大。中国先后向卢旺达、加纳等 12 个非洲国家派出 600 多名农业技术人员接替台湾农耕队及相应项目,帮助其发展

农业生产。

(二)从单方面的援助发展为多种形式的互利合作时期(20 世纪 80 年代 -2001 年)

改革开放后,随着中国对外援助工作的调整,农业对外援助也发展为多种形式的互利合作,农业对外投资开始起步。首先,为巩固援助项目成果,中国同部分受援国对一些已建成项目开展代管经营、租赁经营和合资经营等多种形式的技能与管理合作。其次,对外援助范围进一步扩大到拉丁美洲及南太平洋地区。第三,在境外兴办中外合资、独资企业。20 世纪 80 年代中国农业对外投资主要以兴办合资企业为主,领域主要集中于渔业和林业资源合作开发。进入 90 年代后,中国大型国有企业及大型股份公司利用其承建中国援外项目的经验开始在受援国进行农业投资,如 1990 年中垦集团在赞比亚投资建立了第一个农场,使中垦获得了在非洲建设、管理农场的宝贵经验。到 1998 年,中垦集团在赞比亚投资兴建了三个农场,发展种植业、养殖业及农畜产品加工业,实现了贸工农一体化。

总体而言,该阶段中国对外

农业投资尚处起步阶段,仅限少数企业的小规模投资,且投资地域、行业狭窄。

(三)农业对外投资初步发展阶段(2001 年以来至今)

加入 WTO 以后,中国对外开放由“引进来”为主转向“引进来”与“走出去”并重,农业对外投资全面启动。特别是 2006 年,商务部、农业部和财政部联合下发了《关于加快实施农业“走出去”战略的若干意见》,农业部还专门制定了《农业“走出去”发展规划》,正式确立了农业“走出去”战略,商务部发布的《境外投资产业指导政策》及《境外投资产业指导目录》明文指出将鼓励在天然橡胶种植;油料、棉花、蔬菜的种植;林木采伐、运输及培育;畜牧业和养殖业;海洋渔业五个方面的农业投资。此后中国陆续出台多项措施支持企业开展境外农业投资与合作,农业对外投资开始进入初步发展阶段。

据统计,2003-2011 年,中国农林牧渔对外直接投资存量从 3.32 亿美元增加到 34.17 亿美元,增长 9.3 倍,年均增长 33.8%;同期中国农林牧渔对外直接投资流量从 0.81 亿美元增

长到 7.98 亿美元,增长 8.8 倍,年均增长 33.1%。尤其是 2005 年以后,中国农林牧渔对外直接投资流量以超过 40% 的速度加快发展。中国境外农业投资与合作已遍及全球六大洲的 93 个国家和地区。截至 2011 年底,中国共在境外设立 760 家农业企业。亚洲是中国企业境外农业投资与合作最为集中的地区,其次为非洲、欧洲、大洋洲、北美洲和南美洲。中国在亚洲设立境外农业企业 354 家,占中国境外农业企业总数的 59.2%,主要分布在老挝、印度尼西亚、韩国、越南、柬埔寨、中国香港、泰国、缅甸等国家和地区,占亚洲国家和地区总数的 67.4%。在非洲设立境外农业企业 78 家,占 13.0%,主要分布在赞比亚、埃塞俄比亚、坦桑尼亚、莫桑比克、马里等国家,占非洲国家和地区总数的 55.9%。在欧洲设立境外农业企业 80 家,占 13.4%,主要分布在俄罗斯、法国、德国、英国等国家,占欧洲国家和地区总数的 22.0%。在大洋洲、北美洲和南美洲分别设立境外农业企业 34 家、30 家和 20 家,依次占 5.8%、5.0% 和 3.3%。俄罗斯是目前中国最大的对外农业合作国。

农业对外投资领域不断扩大,涵盖农作物种植、畜禽养殖、农产品加工、仓储和物流体系建设、森林资源的开发与利用、水产品生产与加工、农村能源与生物质能源等。

投资主体趋于多元化,除国有大型农业企业外,民营企业及个体农户海外投资不断增加。其中,民营企业海外投资发展势头

强劲,例如,天津聚龙集团在印尼种植了十几万公顷的棕榈油树,每年的棕榈油产量占到当地市场的 20%。

二、中国农业对外投资发展的基本特征

中国农业对外投资合作受自身经济发展阶段、要素禀赋及国际政治经济环境制约,呈现出以下特征:

(一) 农业“走出去”与对外援助具有高度相关性

中国农业“走出去”是从农业对外援助起步,而对外援助为农业对外投资创造了条件。一是中国对外农业援助项目获得了良好经济和社会效益,受到受援国人民的欢迎和好评,从而为中国对外农业投资合作创造了良好的外部环境和有利的平台。如在亚非拉进行农业投资的大多数国家同时也是接受中国农业援助的国家;在乌干达、贝宁、塞内加尔、南非、厄立特里亚、埃塞俄比亚等与中国在“南南合作”框架下有密切的农业技术合作。二是对外援助为对外投资培养了人才、积累了经验。中国在非洲不少国家进行农业投资的企业曾经或仍然在承担国家农业对外援助任务,也有不少援外人员转变为私营投资者。

(二) 农业对外投资集中于周边国家

俄罗斯及东盟是中国农业投资集中的区域。2010 年中国农业对外投资的目标区域主要分布在俄罗斯、东盟、欧盟、美国,分别占当年各经济主体中各行业总流量的 31.8%、3.8%、0.2% 和

0.1%;占当年各经济主体中各行业总存量的 26.8%、3.7%、1.7% 和 0.6%。截至 2012 年,中国在亚洲设立境外农业企业 354 家,占中国境外农业企业总数的 59.2%,主要分布在老挝、印度尼西亚、韩国、越南、柬埔寨、中国香港、泰国、缅甸等国家和地区。

(三) 投资主体日益多元化,但以中小型企业为主

尽管国有及民营农业龙头企业纷纷到境外开展投资活动,但在 600 多家境外农业企业中,中小企业占了绝大多数,龙头企业占比明显偏少。与美国、日本等发达国家的农业巨头企业相比,中国海外投资企业对国际粮食市场的影响十分有限。由于投资分散,无论总体规模还是项目平均规模均显著小于传统的农业对外投资国。如总规模在中国对外投资中农业仅占 3% 左右,绝对量排在美国、英国、韩国、马来西亚、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和新加坡等国之后。项目平均规模美国、日本等发达国家是 600 万美元,发展中国家大约 260 万美元,而目前中国仅为 100 万美元。

(四) 主要依托地缘优势,以沿边、沿海省份农业企业为主

除中央级农业企业外,各地方农业企业对外投资大多选择毗邻国家和地区。如其中在俄罗斯农业投资的企业以黑龙江、吉林两省为主;在中亚、乌克兰的农业投资则主要是新疆;在东盟农业投资的企业集中于广西、广东、重庆及云南等;海洋捕捞的对外合作企业以上海、浙江、山东、辽宁为主。

三、中国农业“走出去”的优势

(一) 技术优势

作为拥有古老农业文明的国家,中国在蔬菜、水稻、热带、亚热带经济作物种植及水产养殖等方面具有较先进的生产技术和丰富的经验,为中国农业“走出去”提供了技术基础。目前中国在水稻等农作物杂交生产、生物农药和兽用疫苗等动植物保护及以蔬菜栽培为主体的设施农业等多方面发挥了显著的技术优势。

(二) 劳动力优势

中国在海外的农业投资特别是种植业基本属于土地密集型与劳动密集型相结合的产业,而中国一方面拥有大量农业技术人员,可以满足在技术落后的发展中国家投资的需要。另一方面中国农村存在的大量剩余劳动力为在劳动力匮乏的国家如俄罗斯、美国等国投资提供了有利条件。

(三) 市场优势

由于中国人口众多、人均耕地面积水平低及城镇化水平快速提高,国内农产品供需矛盾突出,为中国企业海外农业投资产品返销国内提供了巨大的市场空间。同时,海外华人众多,为中国中小企业及农户在海外进行蔬菜等特定品种的农业投资提供了市场。同时华人的消费习惯也在一定程度上影响所在国居民的消费偏好,使中资企业产品市场进一步扩大。

(四) 地缘优势

首先,中国周边不少国家拥有丰富的农业资源,如俄罗斯由

于劳动力短缺,大面积可耕地未能开发利用。而位于东南亚的老挝、缅甸、菲律宾、泰国、柬埔寨及越南等国农业技术落后、资金匮乏面对土地资源利用和生物资源的开发还处于初级阶段。中国拥有丰富而廉价的劳动力及先进的农业生产技术,与这些国家和地区有悠久的历史经济联系,地域毗邻、交通便利、政治关系良好,因此中国对其农业投资具有显著优势。2014年1月19日出台的中央一号文件提出,要“加快实施农业‘走出去’战略,支持到境外特别是与周边国家开展互利共赢的农业生产和进出口合作”。

其次,非洲不少国家在农业上长期接受中国援助,中国通过援建农业基础设施、农场、农业技术示范中心、派遣专家培训当地农业专业技术人员等方式,有效促进了当地农业农村经济发展和人民经济生活的改善,为中国企业在非洲开展农业投资合作提供了桥梁和纽带,营造了良好氛围。

(五) 政策优势

中国政府十分重视农业对外投资合作工作,相继推出了一系列鼓励性政策和措施,为推动中国企业走出去提供了有力的支持。除了上文提及的三部委《关于加快实施农业“走出去”战略的若干意见》,农业部《农业“走出去”发展规划》,以及商务部发布的《境外投资产业指导政策》及《境外投资产业指导目录》等政策之外,由农业部和商务部牵头,14个中央部委组成的对外农业合作部级协调机制定期召开联席会

议,强化宏观规划与指导,提供相关信息,及时为中国企业开展境外农业投资合作导航护航。

四、中国农业“走出去”存在的问题及障碍

近年来,尽管中国海外农业投资获得长足发展,但存在的问题及障碍也十分突出。主要集中于以下三方面:

(一) 东道国政策风险

由于中国海外农业投资主要分布于发展中国家,这些国家普遍存在着市场体系不健全,政策不稳定、不透明,一些国家还处于政局动荡不稳状态,使企业经营面临大量非市场性风险。如南非、斐济等国政府换届后一些产业政策的改变或者取消,导致企业前期投入无法收回,损失惨重。由于农业事关国际粮食安全,一些国家在开放农业投资的同时又附加各种限制性规定,如在投资比例、税费征缴、出口税及出口比例、准入领域、劳务许可发放和签证期限等方面限制严格。同时土地资源涉及一国国家安全、民族情感,因而属于高度敏感资产,在“中国威胁论”、“农业帝国主义”等舆论导向下,中国企业在一些国家遭遇的壁垒尤为森严。

(二) 中国政策支持与保障措施不到位

1. 资金支持不到位,中小企业及个人融资难

农业项目的前期市场开发需要大量资金投入,美、日、欧、韩等国家对企业海外农业投资均设有专项资金予以补贴。而中国农业对外投资主要是地方性、非制度

性、非普遍性的支持,缺乏相应国家层面的补贴政策及专项资金,商业贷款更难以获得。资金不足严重制约了农业“走出去”企业的发展。如2004年重庆市在老挝建立的农业综合园区,因资金紧缺,5家进驻企业走了4家。广东农垦海外天然橡胶基地项目同样由于资金缺乏,项目进展缓慢,难以按照预定时间生产。

2. 海外农业投资保障机制不健全

如上所述,农业企业进行海外投资,要承担更多的风险和压力。美国、欧盟、日本、韩国等传统的农业对外投资国都通过完善的保险体系为企业海外农业投资提供保障。尽管中国在2001年12月建立了中国出口信用保险公司,出台了农产品出口特别险,对出口企业提供40%的保费补贴。但从实践看,这一农产品出口保险范围过窄,仅对由于外部因素导致的农产品出口受阻部分和出口环节进行赔偿,而在种植、生产、加工环节所受损失不在赔偿范围。同时中国尚无针对企业面临的海外政策风险的保险品种,而美国自1971年以来,就为本国农业企业赴海外投资提供了国有化、战争和投资收益汇出三类政治风险的保险。

3. 税收优惠体系不健全

有助于保障粮食安全是中国鼓励企业在海外进行农业投资的主旨之一,但在实践上,企业将产品返销国内环节上需要承担较大的税负,包括关税、增值税及销售税,如大豆返销国内要缴纳1.5%的关税和6.5%的增值税,在国内

销售还要缴纳6.5%的销售税。大大加重了企业成本,不利于中国海外农业投资长期利益的实现。

(三)企业社会责任意识不强
企业进行跨国投资,在追求自身利润,带动东道国经济发展的同时,还应履行企业社会责任,兼顾经营活动的环境、社会效益,这不仅关系到企业自身的生存发展,而且影响国际社会对中国国家形象的评价。

在生态环境方面,有些在东南亚投资的企业长期种植单一经济作物,易造成土壤退化和侵蚀,对生态环境产生深远影响。此外,一些投资者在种植橡胶、甘蔗和香蕉时,使用灭草剂和杀虫剂,导致水体污染,造成水生动植物减少,引发利益冲突。

四、未来发展思路

针对上述问题,在综合考量中国海外农业投资面临的制约因素和具备的有利条件下,在借鉴国际经验基础上,本文提出未来中国农业对外投资的发展的以下思路:

(一)将对援助、区域经济合作与农业对外投资促进策略综合规划

努力营造中国农业对外投资的良好国际氛围、打破投资壁垒,需要政府从国家层面将农业“走出去”纳入国家双边或多边经贸合作谈判框架中,对存在的双重征税、人员签证期限过短、劳务人员限制、入境生产资料关税过高、产品返销国内时征税过高等问题通过多层次的外交手段解决。

(二)完善国家对农业对外投

资的支持、保障体系

首先,中国应借鉴西方的经验,建立企业海外农业投资专项补贴制度,使企业海外投资获得稳定可靠的资金支持。其次,中国政策性银行应放宽对企业海外投资特别是中小企业农业投资的融资条件,解决企业融资难的问题。第三,借鉴日本等国经验,确立“开放—进口”计划,将海外农业投资与东道国及中国市场需求紧密结合,在满足东道国需求的前提下,通过减免税费为产品返销国内创造条件,保障中国长期粮食安全。

(三)企业应切实履行社会责任,注重文化融合

履行社会责任形成良好的社会形象构成当今企业的核心竞争力,农业企业对外投资涉及的社会责任有一定的特殊性,需要企业注意多角度的社会责任。一是对当地农业生产者—农户的社会责任。通过购买或租赁土地进行投资集中经营,有可能造成失地农民问题,企业应通过技能培训吸收其就业或与当地农户合作,切实保障其基本利益,带动其增收减贫。二是对企业雇员的责任。企业应遵守东道国法律法规,合理制定用工制度和薪酬制度,应体现对劳动者的人文关怀,创造企业和谐发展的内部环境;三是环境保护责任。企业应合理利用当地资源,防止或降低农业生产对环境的污染与破坏;四是尊重东道国文化和传统习俗,积极支持当地的文化教育活动,主动与当地文化相融合。

(作者单位:对外经济贸易大学国际经济贸易学院)