

# WORLD AGRICULTURE

(Monthly, Started in 1979)

No.12, 2019

## Main Contents

- Price support or direct payment; orientation of agricultural policy reform in the middle-income economies: comparisons between Mexico, Turkey, Colombia and Costa Rica  
..... ZHU Mande, DENG Liqun, YUAN Xiangzhou (10)
- Construction of overseas agricultural parks in the Belt and Road: characteristics and suggestions  
..... RU Lei, JIANG Ye, CHEN Ruijian (21)
- Is it beneficial to control the credit risk of village development mutual aid fund by installment repayment?  
—Based on the survey data of 160 sample villages in 5 provinces  
..... LIU Xichuan, LI Yuan (27)
- Adaptive governance of natural resources in Qianjiangyuan National Park  
..... XU Danyun, HE Youjun, ZHAO Xiaodi, et al (36)
- Evaluation of rural revitalization based on projection pursuit model  
..... GUO Haojie, LONG Wei, ZHANG Deliang (44)
- The dependence of Chinese oilseeds on foreign trade based on the perspective of associated products  
..... XIE Huimin, TIAN Zhihong (53)
- Poverty reduction: the mission of agriculture in South Africa  
—Experiences from China and its enlightenments  
..... HE Lei, XIN Ling, HU Zhiquan (62)
- Indian poultry import ban dispute and implications for China  
..... HE Lei, HAO Peipei (71)
- China's contribution to agricultural civilization conservation and sustainable agricultural development: based on the review of the project of Globally Important Agricultural Heritage Systems under the framework of China-FAO "South-South Cooperation"  
..... XU Ming, SONG Yuxing, XIONG Zhe, et al (84)
- The analysis of technical efficiency and yield increase potential of soybean planting in China  
—Discussion on efficiency first or area first  
..... WANG Shangao, XUE Chao, XU Zhangxing, et al (96)
- Economic differences and spatial patterns of the Nenjiang River Basin under the background of the Belt and Road Initiative  
..... YANG Hui, YANG Tian, LI Ning, et al (115)

Edited by World Agriculture Editorial Office

E-mail: shijenongye2008@126.com

Periodical Publications: No.82-130

Published by Zhongnong Printing Co., Ltd.

Address: No.18 Building Maizidian Street,  
Chaoyang District, Beijing, China 100125

Editor in Chief: Yuan Rong

Director of Editorial Office: Xu Hui

Editor: Jia Bin Zhang Xuejiao Du Jing

Tel: 010-59194988/90/32

Fax: 010-65005665

Website: <http://www.ccap.com.cn>

## 编辑委员会

主任

屈冬玉

副主任

隋鹏飞	陈邦勋	谢建民
杨易	张陆彪	倪洪兴
童玉娥	夏敬源	朱信凯

委员 (按姓名笔画排序)

丁声俊	才学鹏	万建民
马有祥	王广斌	王钊
王林萍	孔祥智	邓秀新
左常升	平瑛	叶兴庆
冯东昕	匡远配	朱明
朱晶	刘天金	刘汉武
刘国道	刘艳	严端祥
杜志雄	李树超	李翠霞
杨万江	杨振海	杨敏丽
何秀荣	宋昱	宋洪远
张广胜	张弘	张兴旺
张安录	张陆彪	张林秀
张显良	张海森	张越杰
陈昭玖	陈剑平	陈萍
陈盛伟	罗必良	周应恒
屈四喜	赵帮宏	赵鸭桥
胡乐鸣	姜长云	贺军伟
聂凤英	聂新鹏	栾敬东
高强	郭沛	唐忠
黄伟忠	黄延信	崔利锋
彭剑良	韩沛新	程国强
程金根	蒲春玲	雷刘功
樊胜根	潘文博	潘利兵
霍学喜		

## 目次

### 热点聚焦

高水平开放背景下继续深化中国与南美国家农业合作

——基于巴西和阿根廷的调研 ..... 程郁 叶兴庆 (4)

价格支持抑或直接补贴：中等收入经济体农业政策改革趋向

——对墨西哥、土耳其、哥伦比亚、哥斯达黎加的考察与比较 .....  
..... 朱满德 邓丽群 袁祥州 (10)

### 专题综述

“一带一路”农业产业园区建设：趋势特点与可持续发展建议 .....  
..... 茹蕾 姜晔 陈瑞剑 (21)

村级发展互助资金实行分期还款有利于其信贷风险控制吗？

——基于 5 省 160 个样本村的调查数据 ..... 刘西川 李渊 (27)

### 政策研究

自然资源适应性治理探索

——以钱江源国家公园体制试点为例 .....  
..... 许单云 何友均 赵晓迪等 (36)

基于投影寻踪模型对乡村振兴的评价 ..... 郭豪杰 龙蔚 张德亮 (44)

### 分析预测

关联产品视角下的中国油料对外依存度研究 ..... 谢慧敏 田志宏 (53)

减贫：南非农业的使命

——来自中国的经验借鉴 ..... 何蕾 辛岭 胡志全 (62)

**主管单位** 中华人民共和国农业农村部  
**主办单位** 中国农业出版社有限公司  
**指导单位** 农业农村部国际合作司  
**协办单位** 农业农村部对外经济合作中心  
 农业农村部农业贸易促进中心(中国国际贸易促进会农业行业分会)  
 农业农村部国际交流服务中心  
 中华人民共和国常驻联合国粮农机构代表处  
 中国人民大学国际学院

### 环球瞭望

印度家禽进口禁令贸易争端分析及启示…………… 贺 蕾 郝佩佩 (71)  
 农业“走出去”企业融资难、融资贵问题分析…………… 刘志颐 (78)  
 中国对世界农耕文明保护和农业可持续发展的特殊贡献  
 ——基于中国—FAO南南合作框架下的全球重要农业文化遗产项目  
 总结…………… 徐 明 宋雨星 熊 哲等 (84)  
 新时代中国与国际社会对非洲农业援助差异性分析及对中国的启示  
 ——以埃塞俄比亚为例…………… 安 全 (89)

### 中国农业

中国大豆种植技术效率及其增产潜力分析  
 ——兼论效率优先还是面积优先…… 王善高 薛 超 徐章星等 (96)  
 基于联合分析的城镇居民蔬菜流通终端选择偏好研究 …… 周桂芹 (107)  
 “一带一路”背景下嫩江流域经济差异演变与空间格局……………  
 ……………… 杨 辉 杨 天 李 宁等 (115)

### 国际粮农动态

通过创新赋权于农民是实现可持续发展的关键等 6 则…………… (121)

### 贸易监测

2019 年 1~9 月中国农产品贸易监测 ……………  
 ……………… 农业农村部农业贸易促进中心 (125)  
 2019 年 10 月世界农产品供需形势预测简报 ……………  
 ……………… 农业农村部农业贸易促进中心 (128)

### 英文摘要

MAIN CONTENTS…………… (133)

**主 编** 苑 荣  
**副 主 编** 徐 晖  
**责任编辑** 贾 彬 张雪娇  
 杜 婧  
**编 辑** 吴洪钟 汪子涵  
 郑 君 陈 璿

**印 刷** 中农印务有限公司  
**国内总发行** 北京市报刊发行局  
**国外总发行** 中国出版对外贸易总公司  
 (北京 782 信箱)  
**订 购 处** 全国各地邮局  
**出版日期** 2019 年 12 月 10 日  
**邮 编 地 址** 100125 北京朝阳区麦子  
 店街 18 号楼  
**电 话** (010)59194988/90/32  
**传 真** (010)65005665  
**投 稿 邮 箱** shijienongye2008@126.com  
**网 址** http://www.ccap.com.cn

广告发布登记:

京朝工商广登字 20170101 号  
 ISSN 1002 - 4433  
 CN 11-1097/S

定 价 18.00 元

凡是同意被本刊发表的文章,视为作者  
 同意将其文章的复制权、发行权、汇编  
 权以及信息网络传播权转授给第三方。  
 特此声明

本刊所登作品受版权保护  
 未经许可,不得转载、摘编

## ● 热点聚焦

# 高水平开放背景下继续深化 中国与南美国家农业合作

——基于巴西和阿根廷的调研

◆ 程 郁 叶兴庆

(国务院发展研究中心农村经济研究部 北京 100010)

**摘要:** 巴西和阿根廷等南美国家农业生产和贸易增长潜力巨大,其对农产品出口的依赖和中国寻求稳定可靠海外供应基地的供需耦合性,决定了进一步加强农业合作对彼此均具有重要战略意义。巴西和阿根廷均面临经济不稳定、政策不确定、劳工和环境保护主义盛行等问题,国际大粮商的产业链已很完整,中国企业本地化适应能力不足,这些因素导致中国在巴西和阿根廷的涉农企业面临不同程度的困难。因此,应加强统筹协调,建立中资企业“抱团出海”机制,推进全产业链的整合协作;强化海外粮源通道建设,积极争取物流通道的主导权;为中资企业的农业贸易和投资项目提供高效金融服务;契合国内市场需求增长节奏,逐步开发巴西、阿根廷农业生产和贸易增长潜能;加强与巴西、阿根廷的农业政策对话。

**关键词:** 海外粮源;全球供应链;巴西;阿根廷

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2019.12.001

建设更高水平开放型经济新体制已成为中国的重大战略,这将对中国农业发展产生深远影响。随着人口总量增长、收入水平提高和城镇化发展,中国农产品特别是动物性产品的消费需求还将持续增长。为满足这种增长,一方面要继续发展国内农业生产、立足国内保障口粮等敏感农产品的供给,另一方面要积极利用国外农业资源和农产品市场。中国市场体量大,农产品具有均衡消费的特征,在高水平开放的新形势下,面对百年未有之大变局,利用国外农业资源和农产品市场必须提高稳定性、可靠性,推动进口来源多元化、提高对全球供应链的掌控能力。以巴西、阿根廷为代表的南美地区在中国全球农产品供应体系中能够发挥多大作用、如何发挥这些作用?为了解这方面情况,近期笔者赴巴西和阿根廷进行了调研。笔者认为,加强中国与

巴西、阿根廷等南美国家的农业合作,对彼此而言均是具有战略意义的大事;把这件大事办好,需要清醒认识和有效解决阻碍农业合作的突出矛盾和问题。

## 1 加强中巴、中阿农业贸易和投资合作符合彼此战略利益

从全球农业资源分布和农业增长潜力看,南美地区得天独厚,尤其是巴西和阿根廷属于为数不多的农业资源丰富、农业现代化生产能力较强的国家,未来农业生产和贸易增长潜力巨大。释放农业增长

收稿日期:2019-11-14。

作者简介:程郁(1978-),女,博士,研究员,研究方向:农业与农村政策;叶兴庆(1964-),男,部长,研究员,研究方向:农业与农村政策。

潜力, 是这些国家经济发展的战略性选择。随着人口持续增长和食物消费结构转型升级, 未来 10~20 年中国仍处于农产品特别是动物性食品消费需求快速增长阶段, 而中国的资源环境条件无法支撑消费需求的快速增长, 特别是饲料粮等土地密集型农产品和高度依赖饲料粮的畜产品, 未来将不得不越来越程度地依赖国际市场。积极寻找稳定、优质的海外供应基地, 建立可靠的海外供应链体系, 对中国而言也是战略性选择。基于双方的供需耦合性, 近年来中巴、中阿农产品贸易持续增长, 带动了双方其他领域的交流与合作。进一步加强中巴、中阿农业合作, 对双方均具有重要的战略意义。

### 1.1 进一步加强粮油产品的贸易和投资合作, 有利于释放巴西和阿根廷的种植业增长潜力, 也有利于中国在南半球建立海外“粮仓”

农产品具有全年均衡消费的特征, 需要全年均衡供给。在中国粮油产品进口来源地中, 北半球长期占较大比例。近年来, 来自南半球的粮油产品快速上升。相较于其他有潜力的粮食出口国, 巴西和阿根廷自然条件好、农业科技实力和农场经营能力强, 还有丰富的可开发利用耕地资源, 粮食增产潜能巨大。巴西在前些年推行的土地改革计划中, 向无地的农民分配了 8 800 万  $\text{hm}^2$  土地, 这些土地大部分尚未形成实际生产能力; 只要市场有需求, 全国还有 6 100 万  $\text{hm}^2$  退化牧场可逐步转为耕地<sup>[1]</sup>。阿根廷可拓展增加的耕地也有 300 万~400 万  $\text{hm}^2$ 。有机构预测, 如果大豆价格维持在 8 美元/蒲式耳 (1 蒲式耳 = 27.216kg), 巴西大豆产量还将增加 40%; 布宜诺斯艾利斯谷物交易所预测, 到 2027 年阿根廷粮食产量还将再增加 5 000 万 t。南美地区农产品生产潜能和贸易渠道的开发, 对于促进中国粮食进口来源多元化、避免过度依赖北半球市场有着非常重要的意义<sup>[2]</sup>。2018 年中国进口巴西农产品达到 330.36 亿美元, 比 2016 年增长 73.2%。在中美贸易摩擦背景下, 中国自巴西大豆进口量由 2017 年的 5 092.7 万 t 上升至 2018 年的 6 608.2 万 t, 实现了对美国大豆的替代补位, 确保了美国对中国大豆反制的效果。巴西农民响应市场的变化, 2019 年大豆种植面积扩大了 95 万  $\text{hm}^2$ , 并提早了播种期, 希望在北半球大豆上市季抢占部分市场。中国进口阿根廷农产品的金额从 2007 年以来大致稳定在 50 亿

美元左右, 近年来由于其干旱减产因素而有所下降, 2018 年进口阿根廷农产品总额为 22.45 亿美元。

### 1.2 进一步加强动物产品贸易和投资合作, 有利于发挥巴西和阿根廷畜牧业低成本、高品质的竞争优势, 也有利于中国在南半球建立海外“肉库”

巴西和阿根廷已成为中国最主要的畜产品海外供应市场, 将是中国满足未来国民日益增长的动物性产品需求的重要支撑。巴西和阿根廷在全球牛肉等畜产品生产技术和品质上具有明显的比较优势<sup>[3-4]</sup>。自中国对巴西和阿根廷畜产品准入逐渐放开以来, 从巴西和阿根廷进口的牛肉、鸡肉快速增长。巴西和阿根廷已成为中国牛肉进口的第一和第三大来源国, 2018 年来自巴西和阿根廷的牛肉进口量分别为 32.27 万 t 和 18.04 万 t, 分别占中国牛肉进口总量的 31.05% 和 17.36%; 成为中国鸡肉进口的第一和第二大来源国, 鸡肉和鸡杂进口量分别为 42.15 万 t 和 4.74 万 t, 分别占中国鸡肉和鸡杂进口总量的 83.65% 和 9.43%。

从全球资源条件看, 新西兰、澳大利亚等传统畜产品出口国已面临牧场承载力不足的约束, 牛肉、奶制品等产能增长空间有限, 新西兰、澳大利亚畜牧企业已出现向巴西转移产能的趋势。而巴西、阿根廷目前养殖密度很低, 平均每公顷牧场仅养一头牛, 巴西用于放牧的草场面积有 1.63 亿  $\text{hm}^2$ , 且北部亚马孙平原尚未开发, 是未来少有的生产和贸易量可大幅提升的出口国<sup>[5]</sup>。随着中国居民食物消费结构向优质动物产品转型升级, 进一步开发巴西和阿根廷畜产品生产和贸易增长潜能具有非常重要的意义。

### 1.3 进一步加强农业贸易和投资合作, 有利于为巩固和发展中国与南美地区的关系注入“压舱石”

中巴、中阿农产品供需耦合性强, 深化双方农业贸易和投资合作是双方互利共赢的必然选择。2018 年巴西超过美国成为中国农产品进口第一大来源国, 来自巴西的农产品占中国农产品进口总额的 24.2%。对巴西而言, 中国是其农产品出口的第一大目的地, 其 35.8% 的农产品出口到中国, 其中, 出口中国的大豆占其产量的 57.4%。阿根廷是中国大豆进口的第三大来源国, 其 75% 的大豆出口目的地为中国。中国需要来自巴西和阿根廷的农产品满足快速增长和升级的食物需求, 而巴西和阿根廷则

需要中国这一最大的市场实现其农产品的价值,且对中国的农产品出口是其重要的外汇收入来源。2018年巴西和阿根廷对中国出口农产品额分别占其农产品出口额的32.48%和11%,巴西对中国农产品的出口额占到其全部出口总额的14.61%。中国在巴西和阿根廷的农业投资也在其外国投资中占有较大份额。农业贸易和投资的发展,对巩固和发展双边关系正在发挥“压舱石”作用。巴西新任总统在政治上追随美国,但在农产品贸易对中国保持巨大顺差的现实利益面前,高度重视发展对中国的关系。中国对阿根廷存在较大的贸易顺差,阿根廷有缩小对中国贸易逆差的现实需求,扩大对中国的农产品出口是其迫切需要。现实充分表明,基于互利共赢的农业贸易和投资合作,有利于增强双方互信,强化双方的全面战略伙伴关系,全方位拓展交通、物流、资源、制造等各领域合作机遇,在中国“一带一路”南美延展线的战略布局中发挥先导和引领作用<sup>[6]</sup>。

## 2 清醒认识在巴西、阿根廷拓展农业贸易和投资面临的风险挑战

近年来,中巴、中阿农产品贸易快速发展,巴西、阿根廷巨大的农业增长潜力已吸引了大量中资企业进入,目前在巴西和阿根廷与农业相关的中资企业已分别达到300家和10余家。在经济持续疲软的形势下,巴西和阿根廷均将农业作为经济发展的增长动力,非常重视与中国的农业贸易和投资合作,积极吸引中国企业投资。中阿双方农业部门已初步达成意向,阿根廷将提供一部分土地与中国合作进行农业生产投资。但从目前情况看,两国均存在投资环境和政策不稳定因素,中国企业“走出去”尚缺乏本地化适应能力,当前在巴西和阿根廷的涉农企业发展均面临不同程度的困难。

### 2.1 宏观经济的不稳定性和政策的不确定性,使农业投资面临较大风险

巴西和阿根廷的经济稳定性较差,货币贬值速度快,在汇率剧烈波动下,尽管企业主营业务赢利却常因汇率波动损失巨大而造成实际经营亏损;通货膨胀率高,金融环境欠佳,融资成本高,特别是在阿根廷资本的流入和流出存在较高税费,加大了企业资金成本压力。巴西1996年出台的Kandir

Law免除了出口产品的ICMS税<sup>①</sup>,实现了农产品出口快速增长,但由于联邦政府对州政府税收减免的补偿不到位,各州仍存在撤销该法的呼声。而阿根廷在鼓励农产品出口与增加财政收入之间摇摆不定,使农产品贸易面临较大的不确定性。目前阿根廷仍对农产品出口征收高额关税,本届政府将大豆出口税率从上届政府的35%降至23%,但2018年因为国内经济不好又上调至28%,目前玉米和小麦出口税率为10%。另外,当地政府行政效率普遍较低,往往是做出承诺时很积极、实际执行时推进缓慢,企业投资经营和拓展新业务的审批周期长。

### 2.2 法律制度繁杂,税务、劳工、环境等方面规制较多,企业实现合规经营需要付出巨大交易成本

据在当地投资的中资企业反映,巴西、阿根廷法律制度繁杂,中国企业“出海”经营缺乏国际化人才,对当地税务、劳工、环境等制度不熟悉,国际化管理经验不足,有些企业面临着几百件、上千件法律诉讼,普遍需要经历“交学费”的过程。一是在经营团队方面,企业并购后虽然继承了原班管理团队,但重新注入新的发展理念、重组业务流程、整合资源、团队调整等仍相当困难,关键环节上管理人才匮乏的问题突出。二是在劳工方面,巴西和阿根廷劳工保护主义盛行,工会势力强大,劳动权益保护法律援助体系完善,劳务诉讼纠纷频发。中国勤劳奋斗的价值观与当地知足享乐的文化兼容性差,中资企业缺乏激励约束当地员工的办法。三是在环保方面,当地居民环境保护意识强烈,环境保护组织非常活跃,巴西和阿根廷先后颁布了《森林法》,即使符合当地环境保护政策,基础设施建设、农业生产拓展等项目实施中仍会面临较大环境压力,缺乏有效的环境公关将可能带来经营风险。例如,20世纪90年代末嘉吉公司为打通粮食出海通道而投资的塔帕若斯河码头项目曾遭遇当地环境诉讼而被迫关闭,经过长达8年的协调努力才得以重新开放<sup>[7]</sup>;2018年南美大豆价格上涨激励了农场扩大种

<sup>①</sup> Kandir Law于1996年制定,免除了出口产品的ICMS税,ICMS税是对在一个州生产但在另一个州使用的所有产品征收的流通税,ICMS税由各州设定,大约为9%~12%。Kandir Law旨在刺激出口,特别是农产品出口。联邦政府应补偿各州损失的部分收入,但包括马托格罗索州在内的许多州都抱怨补偿计划的不完善和待修订,其面临严重的财政困难且迫切需要额外的收入,各州希望改变确定补偿金额的公式或撤销Kandir Law。

植面积,但也受到绿色和平等环境保护组织对砍伐热带雨林种植大豆的指责,各大粮商均面临着环境公关压力。此外,农业投资在向生产环节延伸过程中,不仅会面临私人购地和土地利用达标等的约束,而且在与当地生产者有效合作、与居民融洽发展等方面也存在着难以预估的现实困难。中资企业在巴西和阿根廷涉及农业生产环节的投资项目经营绩效均不理想。

### 2.3 交通基础设施落后,极大地制约了农业产能的拓展

巴西和阿根廷南部基础设施条件较好,耕地后备资源已得到较大程度开发,但北部开发潜力较大的地区面临着基础设施不足的制约,这在巴西尤为突出。巴西南部传统主产区(南大河州和巴拉那州)

的生产拓展已面临土地资源约束,而北部地区(马托格罗索州北部和帕拉州)的土地种植面积还有较大开发空间,且土地经营成本很低。南部地区的土地平均租金成本约为每公顷 285~290 美元,北部马托格罗索州的平均地租成本仅为每公顷 140 美元,更偏北的帕拉州土地成本甚至还要更低。利益驱动下,向巴西西北部地区的扩种会进一步增加,近年来北部港口出口量呈现快速增长态势。据巴西国家交通局的数据,北部港口大豆出口量从 2015 年的 482 万 t 提高至 2018 年的 1 097 万 t;玉米出口量从 2015 年的 353 万 t 提高至 2018 年的 672 万 t(图 1)。巴西北部港口通道在巴西大宗农产品出口运输中的作用正在逐步提升,且较南部港口更具地理优势,能缩短一周的时间抵达亚洲。

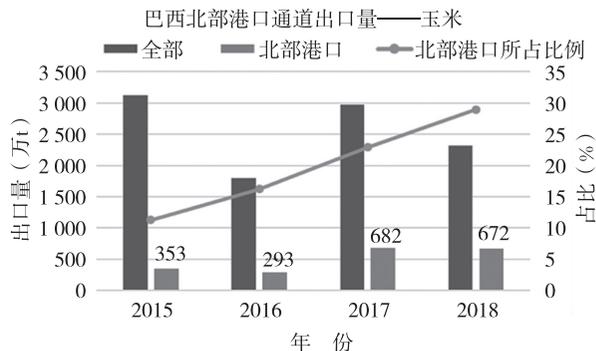


图 1 巴西北部港口大豆和玉米出口量变化

目前北部港口已经有在建工程(如中国交通建设股份有限公司投资的圣路易斯港),建成之后还会大大提高北部港口的出口能力。但西北部产区从北部港口出口仍面临内陆物流设施不足的约束,从产区到海港的运输方式目前只能是“内陆汽运+内河船运”的模式,内陆运输交通差、时间长、运力供应不稳定<sup>①</sup>。巴西政府意识到北部运输通道能力建设的重要性,已规划了 2 条铁

路和 1 条公路的投资计划(表 1),拟以政府投资伙伴计划(PPI)、经营权转让方式吸引私人资本投资,迫切希望中国资本能够参与建设。其中一条粮食运输铁路专用线,连通马托格罗索州至北部内河码头,全程 933 km,预计投资 150 亿雷亚尔(1 巴西雷亚尔约合 1.67 元人民币,2019),巴西政府希望大型粮食贸易商参与投资,但目前各大粮商对此仍持观望态度。

表 1 巴西政府规划的联通北部港口的铁路和公路

	“粮食铁路”	南北铁路	公路
项目进度	第二阶段(公共咨询)	第三阶段(完成评估)	第一阶段(调研)
路线	马托格罗索州—帕拉州 Miritituba 内河港口	帕拉州 Carajas 至 Itaquí 港口	马托格罗索州 Sinop 至帕拉州 Miritituba 港口

① 北部产区从北部通道出口运输过程大概需要 6~7 天的时间:需要从产地(北部州以及马托格罗索州北部、戈亚斯州北部和米纳斯吉拉斯州部分地区)装车,运输至内河的中转站转泊船,其中主要流向需要经过热带雨林地带,路面运输条件差,需要 2~3 天时间;从内河中转站,经船运抵达北部海港,需要 3~4 天时间。

(续)

	“粮食铁路”	南北铁路	公路
里程	976km <sup>①</sup>	892km	930km
计划投资	127 亿雷亚尔	82.2 亿雷亚尔	未知
合同时间	65 年	30 年	未知
其他情况	预计该铁路的运输能力为 4 200 万 t, 而该条路线的市场运力需求预计到 2022 年达到 2 500 万 t, 2050 年达到 4 500 万 t	该条路线 2016 年的市场运输情况为铁矿石 15 160 万 t, 锰矿 160 万 t, 生铁 84.5 万 t, 燃料 71.6 万 t, 铜 46.3 万 t	10 年内维护、运营、保养、监督、完善, 达到一定的标准要求

## 2.4 全球 4 大粮商在巴西和阿根廷的产业链布局较为成熟完善, 中资企业作为后来者要想进入存量市场需要付出艰苦努力, 开拓增量市场则更需付出高昂成本

美国艾地盟、美国邦吉、美国嘉吉和法国路易达孚 4 大国际粮商 (一般称作“ABCD”4 大粮商), 甚至日本的几家大型粮商, 均较早开展了在南美地区的布局。邦吉进入阿根廷市场已有 135 年历史, 嘉吉进入巴西也有 72 年历史。经过多年经营, 4 大粮商已经建立了包括前端农资供应和农场金融服务、中端物流设施 (仓储、内陆运输、港口码头等)、后端加工的完整产业链布局, 使得巴西和阿根廷粮源的采购和运销竞争非常激烈<sup>[7-9]</sup>。笔者在巴西著名粮港桑托斯港看到, 4 大粮商的粮食码头鳞次栉比地分布在海湾两岸, 5 000 万 t 的装卸能力已被瓜分完毕。中粮国际通过收购来宝和尼德拉也获得了包括桑托斯港码头在内的资产, 实现了在南美市场的全

产业链布局。由上海鹏欣集团控股的大康农业, 通过收购 Fiagril 公司 57.57% 股权和 Belagricola 公司 53.99% 的股权, 获得了对巴西 14 000 户中小农场种子、农药、化肥等农业生产资料的供销市场和 50 多座、200 万 t 的仓储能力, 在农资分销和粮食收集上占有一席之地。而 4 大粮商可控的仓储与物流能力明显更强, 能够给农场提供的农资、融资、风险控制等业务支持也更充分, 从而增强了客户黏性、在粮源采购和控制上具有更显著的优势 (表 2)。中粮国际在阿根廷的加工、仓储、物流设施等产业链布局相对较好, 2018 年出口的阿根廷粮食已超过 4 大粮商, 但在巴西的产业链布局与 4 大粮商仍有较大差距, 经营面临的竞争压力非常大。中粮国际和大康农业也给农场提供了类似的预融资服务, 但其服务的灵活性和支持能力也远不如 4 大粮商。近期因为自然与市场风险加大, 中粮国际已经削减用于支持预融资的预算, 这将影响其未来粮源的收购。

表 2 中粮国际与 4 大粮商在巴西和阿根廷的产业链布局比较

		自有码头 (个)	内陆物流	实体仓容 (万 t)	每日的压榨能力 (t)	化肥 (万 t)	大豆出口量 (万 t)
巴西	嘉吉	3	货车: 北部 80 辆, 南部 24 辆, 160 辆租赁货车; Mirirituba 的 40 艘驳船	250	15 500	65	1 096.0
	邦吉	6	160 辆货车, 90 艘在建驳船, Ammaggi 的 5 艘推船	未知	26 300	100	1 202.0
	艾地盟	4	140 辆货车	152	12 800	60	954.0
	路易达孚	3	2 辆机车, 60 辆货车	98	8 000	80	784.0
	中粮国际	1	没有	117	4 000	35	557.0
阿根廷	嘉吉	4	VGG 工厂	340	620	15	945.8
	邦吉	4	有铁路连接	270	720	85	751.7

① 主干线里程 933km, 延伸的 Santarenzinho 段和 Itapacura 段分别为 32km 和 11km。

(续)

		自有码头 (个)	内陆物流	实体仓容 (万 t)	每日的压榨能力 (t)	化肥 (万 t)	大豆出口量 (万 t)
阿根廷	艾地盟	3	有铁路连接	50	—	—	755.7
	路易达孚	3	Lagos 工厂/TBD	160	660	16	655.0
	中粮国际	2	有铁路连接	130	560	41	1 011.0

### 3 高水平开放背景下进一步推进中巴、中阿农业合作的建议

#### 3.1 加强统筹协调，建立中资企业“抱团出海”机制，推进全产业链的整合协作

加强对巴西和阿根廷农资供应、粮源采购、仓储运销以及农产品加工等全产业链的布局，是增强中国海外粮源基地的供应保障能力、应对未来粮食需求峰值的战略举措。目前中国在巴西和阿根廷粮食产业链的不同环节均有投资，但统筹协调不够，未形成合力。应注重搭建南美海外粮源供应协作平台，以中国化工先正达和安道麦等的种子、农药、化肥供应能力强化对当地农场的技术支持与服务，以中粮国际和大康农业等的采购、运销、加工等能力解决农场的产品销售问题，通过中间环节的缩减、一站式服务的供给、亲和信任关系的建立，强化客户黏性，进而增强中资企业对粮源的控制力。

#### 3.2 强化海外粮源通道建设，积极争取物流通道的控制主导权

积极利用巴西以政府投资伙伴计划出售和招标建设铁路、公路、港口、码头的机遇，配合外交战略，择机参与其主要粮食运输通道的建设，打通巴西内陆粮食、矿产流通通道，在关键流通环节实现掌控，有效提升流通的安全性、高效性和经济性。以中国交通建设集团、招商局集团、中国远洋、中国中铁等联合构建海外粮食运输通道，实现对海外粮食高效、安全的物流运输保障。

#### 3.3 为中资企业的农业贸易和投资项目提供高效的金融服务

农业贸易和投资项目资金需求量大、回报率低、回收期长，缺乏优质资产作为抵押，需要给予差别化的融资服务。国家开发银行已对大康农业在巴西的业务给予资金支持，应加大支持力度。可考虑由

国家开发银行、中国农业发展银行设立海外粮食采购专项贷款，对中国企业在海外采购粮食提供优惠利率贷款，提升采购企业对当地农场的预金融服务能力，提高其在粮源采购上的竞争力。

#### 3.4 适应国内市场需求增长节奏，逐步开发巴西和阿根廷农业生产和贸易增长潜能，避免大起大落

巴西和阿根廷农场规模大、市场化程度高，对市场需求刺激反应较为灵敏，中国对其农产品进口数量的短期快速增长易导致其产能过快释放，从而形成“大起”。这一方面不利于实现中国多元化的海外粮源布局，另一方面也不利于实现双边贸易的稳健发展。如果未来中美经贸关系出现转圜，中国有可能增加自美国的农产品进口，这势必导致自巴西和阿根廷农产品进口短期断崖式下降，从而出现“大落”。这提示我们，应处理好自北美和南美农产品进口的平衡关系，立足长远，逐步释放巴西和阿根廷的农产品进口增长潜力。

#### 3.5 加强与巴西和阿根廷的农业政策沟通对话

巴西和阿根廷作为全球重要的农产品出口国，中国作为全球重要的农产品进口国，双方既有保持农产品市场稳定、保障农产品质量安全等共同的政策立场，也有在国内支持政策、边境措施等方面的分歧，应加强沟通，增进对各自农业政策立场的理解。应进一步完善中国—巴西高层协调与合作委员会农业分委会、中国—阿根廷农业联合委员会的沟通机制，推进农业科技、生产、加工、贸易等各领域全面深入地务实合作，积极研究推进中巴、中阿自由贸易协定谈判。加强双方供给与需求相互依赖的战略互信，协调双方在 WTO 农业议题谈判上出口大国和进口大国的不同立场，以双方的供需耦合、互利共赢为基础联合推进多边规则对供需互利的保障，积极发挥供给大国和需求大国影响力，联合促进全球粮农治理体系的改革。

(下转第 20 页)

# 价格支持抑或直接补贴： 中等收入经济体农业 政策改革趋向

——对墨西哥、土耳其、哥伦比亚、哥斯达黎加的考察与比较

◆ 朱满德<sup>1,2</sup> 邓丽群<sup>1</sup> 袁祥州<sup>3</sup>

(1. 贵州大学经济学院 贵阳 550025; 2. 贵州大学中国喀斯特地区乡村振兴  
研究院 贵阳 550025; 3. 福建农林大学经济学院 福州 350002)

**摘要：**农业政策的调整和转型对中等收入经济体农业发展和经济社会稳定等具有重要作用。本文选取墨西哥、土耳其、哥伦比亚、哥斯达黎加 4 个中等收入经济体为样本，应用生产者支持估计方法对农业政策改革进展、结构变化和扭曲效应等进行分析。研究表明：中等收入经济体对农业施以支持保护以对农业生产者的政策支持为主，受财政能力和政策实施条件等限制，主要采取市场价格支持方式；与脱钩补贴相比，挂钩补贴措施日益增加，挂钩类型在逐步增多，其中投入品补贴是其重要选项，尽管补贴结构较为简单，但政策目标较为明确、指向清晰；政府综合服务支持逐步水平提高，注重投向农业创新和基础设施维护；支持重点的不断变化和支持水平的大幅波动意味着其政策稳定性仍有待加强。这对中低收入经济体和后发国家的农业政策制定、改革与调整有重要启示。

**关键词：**农业政策；农业生产者支持；价格支持；直接补贴；中等收入经济体

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2019.12.002

## 1 问题的提出

农业是国之基、民之本，是一国经济繁荣、社会安定和国家安全的基础。国际经验表明，伴随着经济发展和工业化推进，传统农业逐步向现代农业转变；出于农业问题转变、农业目标调整、农业保护的政治诉求等综合考虑，农业政策亦随之由工业化初期剥夺农业向经济高速增长时期支持保护农业转型<sup>[1-2]</sup>。

针对不同发展阶段的农业政策组合、执行效果

评价、调整动态及其趋势，目前学术界大多从发达

收稿日期：2019-09-20。

基金项目：国家自然科学基金（71963005，71473052），贵州省农林经济管理一流学科项目（GNYL [2017] 002），贵州大学文科重大项目（GDZT201710）。

作者简介：朱满德（1983—），男，安徽庐江人，博士，教授，研究方向：农业经济理论与政策，E-mail: mdzhu@gzu.edu.cn；邓丽群（1994—），女，湖南娄底人，硕士研究生，研究方向：产业经济与政策。

通信作者：袁祥州（1987—），男，山东潍坊人，博士，讲师，研究方向：农业经济理论与政策。

国家经验的视角进行研究,特别是对美国、日本和欧盟农业政策及其改革问题的研究,因为它们代表了当今世界农业支持保护的3种模式。例如,吕晓英和李先德<sup>[3]</sup>、齐皓天等<sup>[4]</sup>具体研究了美国农业政策的演变、改革与发展历程。美国农业政策目标、手段和工具,与其《农业法案》密切相关,并伴随着政策环境变化而调整改变。20世纪90年代以前,美国重视对农产品的价格支持、价格补贴或产量补贴,目前已经转向引导农业生产的市场化政策,更加注重农业生态环境保护、农业保险补贴等。芦千文和姜长云<sup>[5]</sup>、崔海霞等<sup>[6]</sup>分析了欧盟农业政策支持体系的演进与发展。研究显示,欧盟农业农村政策经历了从关注共同农业市场和推动农业现代化,到重视农村农业综合发展、推动绿色发展和资源环境保护的发展演变,其政策工具多样、结构合理、功能互补,有效地促进了农业农村发展。平力群<sup>[7]</sup>、胡凌啸和周应恒<sup>[8]</sup>等探讨了日本农业政策的最新发展,与第二次世界大战后高保护、高补贴为主要特征的扭曲型农业政策相比,当前的农业政策制定更加注重法律约束力,同时将经营规模、农业继承人、农业贸易政策和国内支持等问题统筹考虑在内。与此同时,农业政策改革调整还会受WTO规则的影响,如美国、日本在履行《农业协定》承诺后,大幅降低农业支持保护水平,以绿箱政策替代之前对市场扭曲效应较大的黄箱政策<sup>[9-10]</sup>。

通过文献梳理发现,对现有农业支持保护政策的研究更多关注发达经济体,近几年对中国<sup>[11-13]</sup>、俄罗斯<sup>[14]</sup>、巴西<sup>[15]</sup>等新兴经济体<sup>[16]</sup>的研究亦有所增加,但对金砖国家以外的其他中等收入经济体考察偏少。鉴于此,进一步探寻中等收入经济体经济发展和工业化进程中的农业政策调整路径及其共性规律,不仅能为发展中经济体农业政策的改革完善和调整转型提供指导,更能为后发的低收入经济体农业政策的制定与完善提供经验借鉴。

## 2 样本选择与研究方法

通过与高收入经济体相比,中等收入经济体<sup>①</sup>覆盖面更为广泛,包含104个国家和地区,是当前世界经济的重要组成部分。世界银行数据显示,2017年中等收入经济体的国内生产总值(GDP)累计达28.7万亿美元,占全球生产总值的36%;人口累计

达55.5亿人,占全球总人口的74%;人均国民收入平均4940美元,仍不足世界平均水平的1/2,只相当于高收入经济体的12%。特别是最近10多年,中等收入经济体经济取得显著发展,人均国民收入从2000年的1167美元、2010年的3585美元增长到2017年的4940美元;2015—2017年(3年平均,下同)城镇化率已提高到51%,农业增加值占GDP的比例下降为8.7%;但农业仍然是经济社会的基础,农业就业占社会总就业的27.8%,为经济发展和社会稳定奠定了基础。

国际经验表明,伴随经济的发展和工业化的推进,农业政策亦随之实现了从农业剥夺向农业支持保护的重大转型。例如,日本在20世纪60—70年代,经济经历了高速增长,1970年以前GDP增速保持在8%以上。与之对应,日本在20世纪50年代中期开始调整其农业政策,使之有利于农业部门实施灵活多样的价格支持措施,极大地激励了农业生产发展<sup>[2,17]</sup>。20世纪50年代初,韩国刚刚步入工业化初期,在接下来30多年间经济增长极为迅速,人均国民收入在1995年达到11600美元,完成了工业化进程,迈入高收入经济体的行列。在经济快速增长期间,韩国同时完成了对其农业政策的调整转型,多种农产品的支持补贴水平大幅提高,有力推进了农业农村的发展<sup>[1]</sup>。今后一段时期,中等收入经济体伴随其经济持续增长,其农业支持保护政策何去何从,值得进一步考察和探讨。

如何有效测度对农业部门的支持和保护?经济合作与发展组织(OECD)建立了一套用于监测农业政策改革进展及其成效的方法,并构建了以生产者支持估计、消费者支持估计、政府综合服务支持估计和农业支持总量估计等为核心的评价指标体系,不仅应用于OECD成员,还将巴西、中国、南非等非OECD成员纳入考察监测范围<sup>[18-19]</sup>。这其中既包括了美国、欧盟、日本等高收入经济体,也包括了土耳其、墨西哥等中等收入经济体,以及俄罗斯、南非、巴西、中国、印度等新兴经济体。除新兴金

<sup>①</sup> 世界银行根据人均国民收入将世界划分为低收入经济体、中等收入经济体和高收入经济体。中等收入经济体是指2018年人均国民收入在1006~12235美元的国家或地区,其中1006~3955美元为中等偏下收入经济体,3956~12235美元为中等偏上收入经济体。

砖国家之外,墨西哥、土耳其、哥伦比亚、哥斯达黎加是 OECD 农业政策改革进展监测的发展中经济体,过去 40 年间其经济社会取得显著发展,2015—2017 年 4 国人均国民收入分别达到 9 160 美元、11 387 美元、6 437 美元、10 790 美元,已经处于中等偏上收入国家行列。与此同时,4 国农业增加值也持续快速提高,农业就业占社会总就业的比例不断下降,1991—2017 年分别减少了 14 个、28 个、11 个和 14 个百分点。鉴于墨西哥、土耳其、哥伦比亚、哥斯达黎加 4 个中等收入经济体在过去经济增长、社会发展等方面存在相似性,故选取其作为研究样本,并应用可进行国际比较的生产者支持估计方法,探究这一特征组国家的农业政策改革进程及其可能的共性特征。

### 3 中等收入经济体农业政策的支持水平与扭曲效应

#### 3.1 农业支持总量 (TSE) 水平

从农业支持总量水平观察(表 1):①土耳其、哥斯达黎加农业支持总量较基期有显著上升,但近年都处于持续下降阶段。其中,土耳其从 1986—1988 年的 46.4 亿美元上升至 2009—2011 年的 233.2 亿美元,哥斯达黎加从 1995—1997 年的 0.9 亿美元上升至 2010—2012 年的 5.6 亿美元。此后都开始下降,2015—2017 年分别降至 186.6 亿美元和 4.7 亿美元,但都显著地高于基期水平。②墨西哥农业支持总量水平持续下降,由 1991—1993 年的 103.4 亿美元下降至 2015—2017 年的 60.9 亿美,其中 1995 年曾因金融危机急剧降至 71 万美元。③哥伦比亚表现为“下降—上升—下降”趋势,其农业支持总量先由 1995—1997 年的 37.6 亿美元降至 2002—2004 年的 22.3 亿美元,此后增加到 2011—2013 年的 70.4 亿美元,近年来再次降至 2015—2017 年的 37.8 亿美元。这些变化表明,发展中经

济体的农业支持总量水平并不稳定,最近都进入阶段性“减降”通道。

从农业总支持率(%TSE,用 TSE 占国内生产总值比例表示)观察,土耳其、哥伦比亚、墨西哥的农业总支持率呈现下降态势,只有哥斯达黎加相对平稳。其中,土耳其的农业总支持率由 1991—1993 年的 5.7% 下降到 2015—2017 年的 2.2%;哥伦比亚从 1995—1997 年的 3.2% 降至 2015—2017 年的 1.3%;墨西哥由 1991—1993 年的 2.6% 降至 2002—2004 年的 1.1%,近 10 年保持在 0.5%~0.8%;哥斯达黎加长期保持在 1% 上下波动,最高也仅有 1.6%。因农业支持总量减少和经济增长等共同作用,农业支持保护引起的经济负担有所减轻。但总体上,受经济发展水平等影响,2015—2017 年土耳其、哥伦比亚和哥斯达黎加的农业总支持率仍高于 OECD 同期平均水平(0.7%),只有墨西哥(0.5%)低于这一水平。

由于农业支持总量水平并未考虑各国农业体量的大小,因而不能有效测度农业支持保护的真正水平。为此构建农业支持总量水平占农业总产值比例这一指标,以反映各经济体对于农业支持的总体强度和真实水平。其中,土耳其农业支持保护力度最大,1990 年以来基本保持在 30% 以上(个别年份除外),1998—2000 年达到峰值 52.9%,高于同期 OECD 平均水平(46.7%);哥伦比亚这一指标在 10%~30% 波动,2015 年以来有明显下降,2015—2017 年降至 16%;2004 年以来墨西哥保持在 10%~20%;哥斯达黎加大多数年份在 10% 以下。从总体趋势看,除哥斯达黎加较为稳定以外,均呈现出持续下降的态势,墨西哥、哥伦比亚、哥斯达黎加 2015—2017 年分别为 12%、16% 和 10%,土耳其仍达 31%,而同期 OECD 平均水平为 28%,美国为 26%,农业高保护国家日本、韩国在 60% 以上,瑞士、冰岛则在 80% 以上。

表 1 样本国农业支持政策的主要评价指标

	墨西哥		土耳其		哥伦比亚		哥斯达黎加	
	1991—1993 年	2015—2017 年	1986—1988 年	2015—2017 年	1995—1997 年	2015—2017 年	1995—1997 年	2015—2017 年
PSE (亿美元)	84.4	48.6	43.3	160.1	34.5	32.4	0.8	3.9
%PSE (%)	28.4	8.8	22.4	25.4	23.9	13.2	4.0	7.9
NPCp	1.34	1.02	1.23	1.28	1.30	1.12	1.04	1.08
GSSE (亿美元)	10.5	6.8	3.1	26.4	3.1	5.3	0.1	0.8

(续)

	墨西哥		土耳其		哥伦比亚		哥斯达黎加	
	1991—1993 年	2015—2017 年	1986—1988 年	2015—2017 年	1995—1997 年	2015—2017 年	1995—1997 年	2015—2017 年
%GSSE (%)	10.1	11.2	6.7	14.2	8.3	14.5	8.5	18.1
CSE (亿美元)	-63.6	-4.1	-31.2	-96.2	-32.1	-34.7	-0.8	-3.2
%CSE (%)	-24.5	-0.8	-22.2	-22.8	-30.1	-15.1	-8.9	-14.2
TSE (亿美元)	103.4	60.9	46.4	186.6	37.6	37.8	0.9	4.7
# 消费者转移 (亿美元)	74.1	9.6	31.7	97	32.1	35.2	0.8	3.2
# 纳税者转移 (亿美元)	32.4	51.3	15.2	90	8	14.3	0.2	1.8
# 财政收益 (亿美元)	-3.2	0	-0.5	-0.4	-2.5	-11.7	-0.07	-0.4
%TSE (%)	2.6	0.5	3.9	2.2	3.2	1.3	0.7	0.8

注：根据 OECD 可获取的数据，墨西哥时间范围为 1991—2017 年，土耳其为 1986—2017 年，哥伦比亚为 1992—2017 年（选用 1995—2017 年），哥斯达黎加为 1995—2017 年。

### 3.2 农业生产者支持 (PSE) 水平

过去几十年，土耳其、哥斯达黎加的农业生产者支持水平呈现上升趋势，墨西哥则呈现下降态势。其中，土耳其从 1986—1988 年的 43.3 亿美元波动上升至 2015—2017 年的 160.1 亿美元，哥斯达黎加从 1995—1997 年的 0.8 亿美元增长至 2015—2017 年的 3.9 亿美元，尽管增量水平并不大，但因起点水平低而显示出增幅较大。墨西哥从 1991—1993 年的 84.4 亿美元减少到 2015—2017 年的 48.6 亿美元，1995 年受金融危机等影响，其对农业生产者的支持转为负的 10.2 亿美元。哥伦比亚则表现为“下降—上升—下降”趋势，先是从 1995—1997 年的 34.5 亿美元下降至 2002—2004 年的 21.1 亿美元，此后上升到 2011—2013 年的 60.7 亿美元，2015—2017 年再度回落至 32.4 亿美元，这与其农业支持总量水平变化保持高度一致，同时意味着是农业生

产者支持水平的变化驱动了农业支持总量水平的变动。

从农业补贴率 (%PSE, 称作“生产者支持估计百分比”，用农业生产者支持水平与农场总收入的比例表示) 观察，墨西哥、土耳其、哥伦比亚都有不同程度的下降，墨西哥从 1991—1993 年的 28.4% 下降至 2015—2017 年的 8.8%，同期土耳其从 34.4% 降至 25.4%，哥伦比亚也从 1995—1997 年的 23.9% 降至 2015—2017 年的 13.2%。这些表明，它们对农业生产者的支持和保护本质上是有所降低的。与其不同的是哥斯达黎加，其农业补贴率从 1995—1997 年的 4.0% 提高到 2010—2012 年的 11.9%，此后逐步降至 2015—2017 年的 7.9%。2015—2017 年，除土耳其外，其余 3 国农业补贴率均低于 OECD 同期平均水平 (18.2%)，是现阶段世界农业支持保护水平较低的经济体 (图 1)。

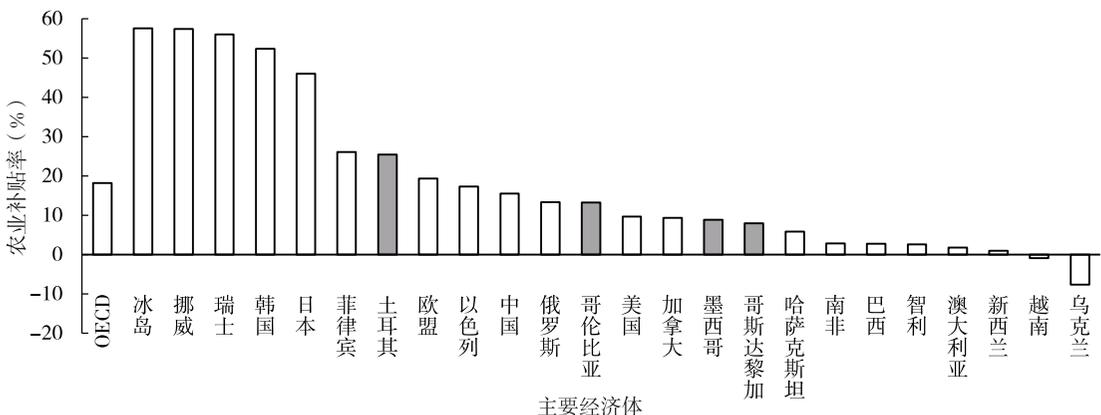


图 1 2015—2017 年各主要经济体农业补贴率

数据来源：根据 OECD: PSE/CSE Database (2018) 数据整理所得。图 2 至图 4 同。

### 3.3 综合服务支持 (GSSE) 水平

综合服务支持量测度的是针对整个农业部门的支持和投入,并不包括针对具体农产品或生产者的支持和补贴。土耳其、哥斯达黎加的农业综合服务支持量整体有所增加。土耳其从 1986—1988 年的 3.1 亿美元增长到 2015—2017 年的 26.4 亿美元,其间出现大幅波动,并于 1999 年达到峰值 48.5 亿美元,近年减幅较大;哥斯达黎加从 1995—1997 年的 737 万美元提高至 2015—2017 年的 8 428 万美元,仍未突破 1 亿美元。与此同时,墨西哥和哥伦比亚则表现出“下降—上升—下降”的阶段变化。其中,墨西哥从 1991—1993 年的 10.5 亿美元下降至 1996—1998 年的 3.4 亿美元,后恢复性上涨至 2011—2013 年的 9 亿美元,2015—2017 年再度降至 6.8 亿美元,低于峰值水平。哥伦比亚也从 1995—1997 年的 3.1 亿美元降至 2002—2004 年的 1.1 亿美元,此后大幅增长至 2011—2013 年的 9.7 亿美元,近年回落到 5.3 亿美元。分析显示,尽管中等收入经济体开始重视对农业生产基础设施和农业综合服务体系建设的投入,对农业部门的财政性投入不断增加,但其投入规模并不大、也不够稳定,波动极为明显,波动幅度大、频率高。

### 3.4 农业政策支持的市场扭曲效应

就农业政策的市场扭曲效应而言,土耳其、墨西哥、哥伦比亚对农业市场的干预和扭曲均有不同程度的减弱。其中,土耳其的生产者名义保护系数(NPC<sub>p</sub>,采用农产品生产者获得的价格与边境价格的比率表示)从 1991—1993 年的 1.46 降低至 2015—2017 年的 1.28,墨西哥由 1.34 降低至 1.02;哥伦比亚则由 1995—1997 年的 1.30 降到 2015—2017 年的 1.12。这些都表明了它们的国内农产品价格不断接近于世界市场,政府对农业市场的干预扭曲逐步降低。与之相反,哥斯达黎加的生产者名义保护系数从 1995—1997 年的 1.04 缓慢上升到 2015—2017 年的 1.08,即对市场的干预扭曲略有增强,但与同期 OECD 平均水平和高保护主义经济体相比,其农业政策的市场扭曲仍然较弱。

## 4 中等收入经济体农业支持的结构特征:政策结构与产品结构

### 4.1 农业支持的政策结构分析

(1) 农业支持总量结构。无一例外,现阶段墨

西哥、土耳其、哥伦比亚、哥斯达黎加都是以对农业生产者的支持保护为主。其中,哥伦比亚与哥斯达黎加农业生产者支持占农业支持总量的比例长期超过 80%,墨西哥与土耳其除个别年份及某一特殊时期(如墨西哥 1994—1996 年、土耳其 1995—2002 年),也都接近或超出 80%,2015—2017 年上述 4 国分别为 86%、82%、80% 和 86%,这与印度尼西亚、菲律宾、中国等新兴经济体类似。相应的,针对整体农业部门的综合服务支持量占农业支持总量的比例较为稳定,墨西哥、哥伦比亚、哥斯达黎加保持在 10%~20%;土耳其波动较大,从 1986—1988 年的 7% 快速增长至 1999—2001 年的 39%,随后降至 2003—2005 年的 12%,最近 10 年也趋向稳定,2015—2017 年为 14%。

从农业支持政策的成本分担看,哥斯达黎加与哥伦比亚主要由农产品消费者承担,消费者的分担比例在不断下降,2015—2017 年源自农产品消费者的转移占农业支持总量的 69% 和 96%,即针对农业部门和农业生产者支持保护的代价由消费者“买单”,这与日本、韩国、印度尼西亚、菲律宾、越南等亚洲国家雷同。土耳其原本也主要由农产品消费者承担,自 2011 年以来消费者分担比例降至 60% 以下,只略高于纳税人,呈现近乎均摊的局势。与之不同,墨西哥自 2003 年以来政策成本承担者由消费者转向了全体纳税人,源自纳税人的转移占农业支持总量的比例从 1991—1993 年的 31% 上升至 2015—2017 年的 85%,消费者分担比例相应下降至 15%,这与欧盟、美国、澳大利亚等相似。

(2) 农业生产者支持结构。图 2 显示,哥伦比亚、哥斯达黎加、土耳其对农业生产者的支持保护均以市场价格支持措施为主,其中,哥斯达黎加对农产品的市场价格支持(MPS)占农业生产者支持的比例长期高达 90% 以上,哥伦比亚和土耳其稳定在 75% 以上。一方面,市场价格支持措施所引致的国内价格与国际价格偏离,其成本由农产品消费者买单,一般不会给政府造成沉重的财政负担,而且价格支持政策操作简便、直接有效。另一方面,市场价格支持水平受国际市场价格波动的影响大,同直接补贴这类财政预算性支持相比,对市场价格的支撑并非完全是农业生产者获得实实在在的补贴,易导致高估农业支持保护水平的可能,同时也可能

引起对农业生产和农业资源配置扭曲。墨西哥于 20 世纪 90 年代在世界银行、国际货币基金组织等的帮助下对其国内农业政策进行了一系列的改革和重构,初步实现了由市场价格支持措施向直接补贴政策的调整转型,其市场价格支持水平占农业生产者支持的比例在 1991—1993 年高达 82%,现阶段已降至 2015—2017 年的 23%。

进一步分析显示,与农业生产经营活动挂钩的补贴措施(简称挂钩补贴)成为直接补贴的主要方式,其中投入品补贴是重要的政策选项。例如,哥

伦比亚的直接补贴全部为挂钩补贴措施,包括投入品补贴、产量补贴两大类,其中投入品补贴占直接补贴总量的比例长期在 80% 以上(2013 年除外),主要实施的政策措施有商品化农产品基金、保险保费补贴、信贷支持、动植物疫情防治等。2015—2017 年,哥斯达黎加的挂钩补贴占其直接补贴总量的 89%(其余部分为资源环境类补贴和混合补贴),且全部为投入品补贴,主要有发展银行系统对农业农村的信贷优惠(农业信贷是重点)、对土地开发的

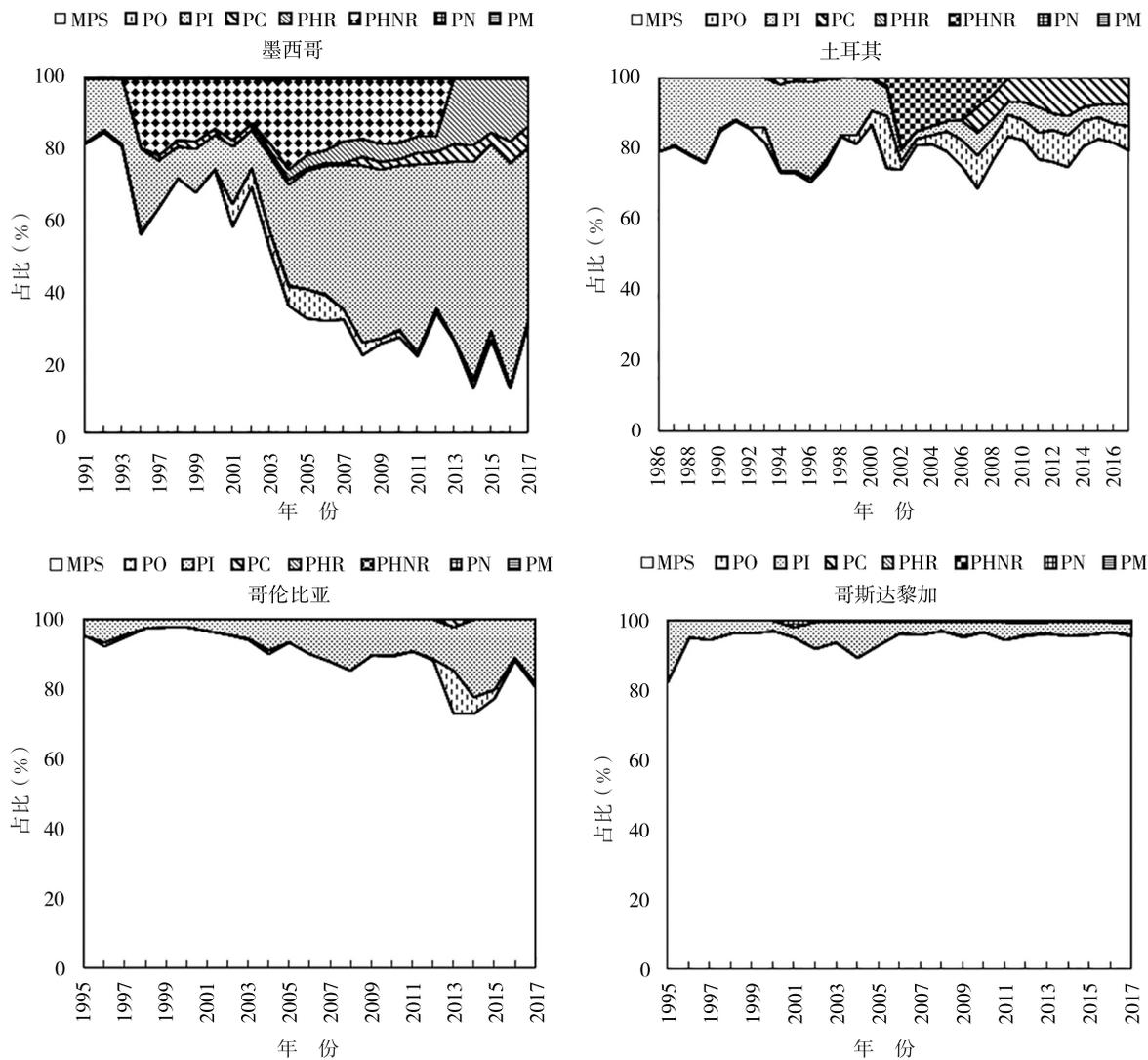


图 2 各经济体的农业生产者支持 (PSE) 结构

注: ①由于墨西哥 1995—1996 年市场价格支持 (MPS) 出现负值, 导致农业生产者支持 (PSE) 结构波动异常, 故作剔除处理。②MPS 指市场价格支持; PO 指产量补贴; PI 指投入品使用补贴; PC 指与生产挂钩, 基于现期 A/An/R/I 的补贴; PHR 指与生产挂钩, 基于非现期 A/An/R/I 的补贴; PHNR 指与生产不挂钩, 基于非现期面积支付; PN 指基于非商品标准的补贴; PM 指混合补贴。

③A/An/R/I 分别表示种植面积/牲畜数量/经营收益/所得收入。

2000年以前,土耳其投入品补贴占其直接补贴总量的90%以上,但各类补贴的绝对水平都比较低。直到2006年,土耳其对农业生产者的补贴支持才有明显增长。此后伴随着挂钩类型的增加,补贴方式的多样化,投入品补贴所占比例不断降低,2015—2017年仅有26%。与此同时,当期产量、作物面积或动物数量的挂钩补贴持续增长,2015—2017年分别占直接补贴总量的33%和41%。不应忽视的是,2001—2008年土耳其也曾尝试推广与农业生产经营活动脱钩的补贴措施,其间年均补贴额超过13亿美元,尤其是2002—2004年占直接补贴总量的76%,但因实施条件和实际效果等众多原因而被放弃。

世界银行等国际机构在墨西哥的农业政策改革试验使其农业生产者支持结构更加复杂多变。1993年以前,墨西哥并未实施脱钩补贴政策,其中投入品补贴占直接补贴总量的95%以上;1994年墨西哥政府开始推行乡村直接支持计划,脱钩补贴一度成为其支持补贴农业的主要方式,占直接补贴总量的比例在20%~65%变动,最高时占农业生产者支持的26%(2004年)。2004年,墨西哥实施以能源项目、价格对冲项目等与农业生产经营挂钩的补贴措施,挂钩补贴的比例逐年提升;2013年墨西哥政府放弃乡村直接支持计划,将补贴支持重新与种养数量或农业经营收入挂钩,至此其直接补贴政策已经全部以挂钩直接补贴形式出现。墨西哥对农业和畜牧业发展所需的农用电量、农险保费、价格风险管理、贷款利息优惠、农业灌溉设施和生产性投资、技术援助与推广等固定资产形成和可变资本等给予大范围的支持和补贴。

(3) 综合服务支持结构。农业基础设施的建设与维护、农业知识与创新系统的构建是中等收入经济体一直关注并予以支持的领域。其中:①哥斯达黎加和墨西哥。首先,对农业知识与创新系统的投资支持和补贴(包括农业教育、农民培训、农业科研等)是哥斯达黎加和墨西哥的农业综合服务支持领域最重要的优先选项,进入21世纪这一比例稳

定在40%以上。其次是针对农业基础设施建设和维护的投资支持。哥斯达黎加在1995—1997年对农业基础设施的投资占综合服务支持的比例高达85.3%,此后有所下降,近10年仍保持在20%以上;墨西哥这一比例从1991—1993年的27.7%提高到2013—2015年的43.3%(图3)。此外两国较为重视动植物检验检疫与病虫害防控,2015—2017年对这一方面的支持支出占综合服务支持的比例分别为19.5%、14.8%。②哥伦比亚。2013年以前,哥伦比亚优先支持的是农业基础设施建设和维护,其次才是提高农业知识与创新能力。1995—2013年,哥伦比亚对农业基础设施建设的投资占比稳定在50%以上(2003年除外),2011—2013年高达70%;同期对农业知识与科技创新的投资占比在20%~40%波动。2013年以来,哥伦比亚综合服务支持的重点转向农业知识与科技创新领域,其投入占比从2011—2013年的23%快速上升到2015—2017年的47%,基础设施建设与维护占比相应从70%降至40%。③土耳其。土耳其的综合服务支持经历了从重视农产品营销与推广到重视基础设施建设与维护的转变过程。20世纪90年代末,土耳其在农产品营销与推广服务方面的支出占比最高达87%(1999—2001年),通过加大农产品营销推广力度,增强农产品国际竞争力。在稳固其农业竞争力后,加强农业基础设施建设成为新的切入点,占农业综合服务支持的比例从1999—2001年的10%快速增长至2015—2017年的72%,且大部分资金投向农田水利体系建设,灌溉农业的大范围推开奠定了农业可持续发展的基础。与其他3国显著不同的是,对农业知识与创新系统的投资支持占比较低,2015—2017年仅为5.4%。政府对整体农业部门的综合服务支持虽不能直接对农民收入产生影响,但通过改善农业发展条件、提高农业科技创新水平等增强农业产业的竞争力、适应力和可持续发展能力,因此对农业农村发展至关重要。但不同的国情农情也决定了各国农业支持重点的差异化选择。

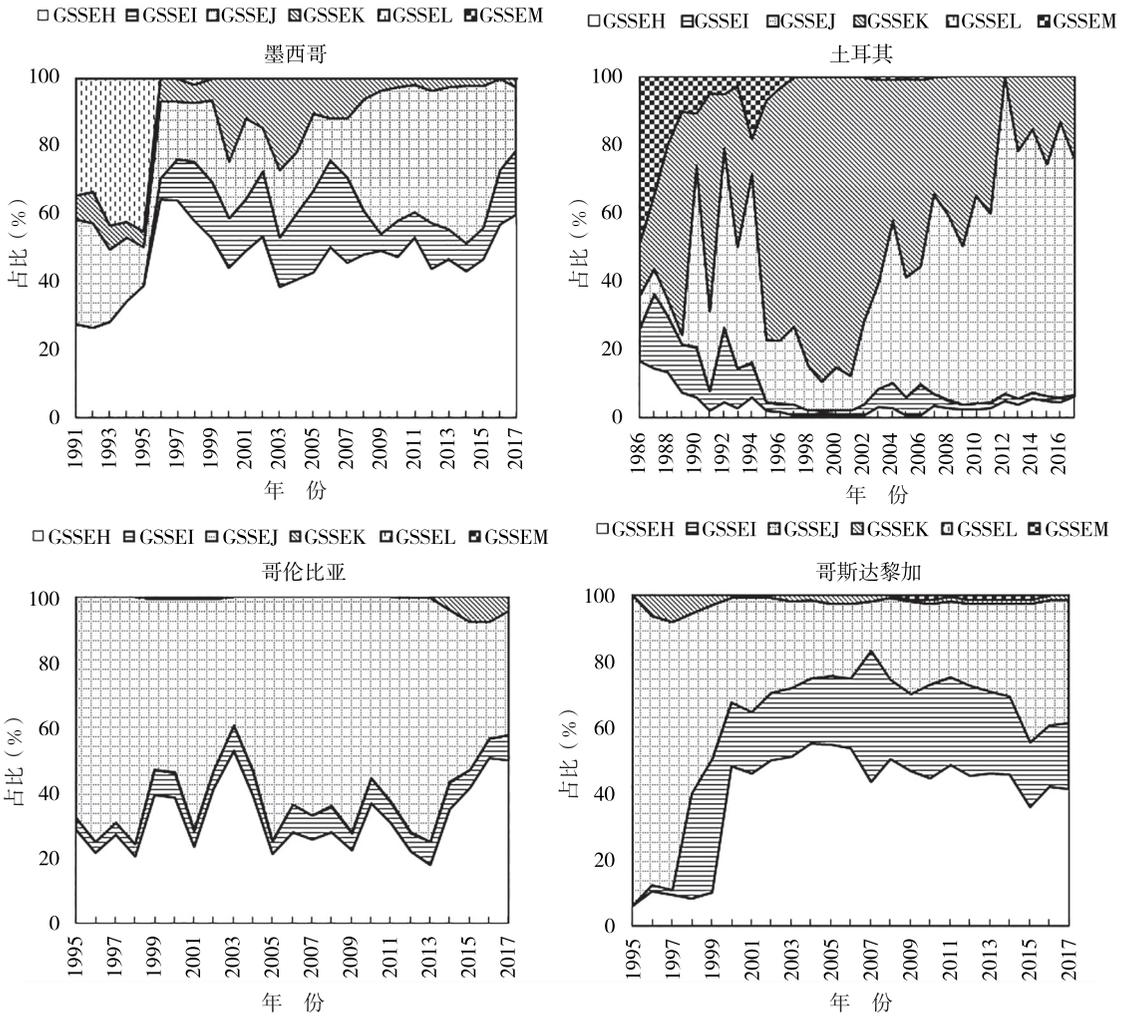


图3 各经济体政府综合服务支持估计(GSSE)结构

注: GSSEH 指农业知识与创新系统; GSSEI 指动植物检验检疫与病虫害防控; GSSEJ 指农业基础设施建设与维护; GSSEK 指农产品营销与推广; GSSEL 指农产品公共储备; GSSEM 指混合。

#### 4.2 农产品支持结构特征

(1) 4个样本国家对单项农产品的总体支持力度都有不同幅度的下降。例如,土耳其的单项农产品补贴率(PSCT%,用某一单项农产品获得的生产者补贴水平与该农产品经营收入的比率表示)从1991—1993年的31.3%下降到2015—2017年的23.5%;同期,墨西哥从25.2%大幅降低到3.3%;哥伦比亚从1995—1997年的23%下降至2015—2017年的11.4%;哥斯达黎加长期在10%左右波动,近年也由2010—2012年的11.5%降至2015—2017年的7.7%。

(2) 支持的重点和力度均有一定变化。例如,墨西哥在20世纪90年代支持保护的品种多、力度大,食糖、玉米、大麦、牛奶、禽肉的单项产品补

贴率均超过30%,豆、高粱、牛肉、小麦也都超过了20%;近年来只有食糖突破20%,其余农产品均在10%以下。其中,食糖的单项产品补贴率由1991—1993年的56%下降到2015—2017年的21%,玉米从43%下降到4%。土耳其也是类似,20世纪80年代末重点支持的有牛奶、西红柿、小麦、大麦、牛肉,单项产品补贴率均超过20%;进入20世纪90年代,牛肉、禽肉、食糖、马铃薯等农产品的补贴率先后超过50%;2015—2017年对牛肉、禽肉和马铃薯维持高水平支持保护,小麦和牛奶的补贴率大幅下降,分别只有3%和-2%,向日葵和棉花的保护水平则显著提高。哥伦比亚对大米和玉米始终维持高水平保护,食糖、牛奶和禽肉的支持保护程度大幅下降,其中食糖补贴率由

1995—1997 年的 47.5% 降至 2015—2017 年的 20.2%，牛奶由 55.6% 降至 11.7%，禽肉由 35.5% 降至 2.8%。哥斯达黎加的大米、猪肉和禽肉长期获得较高水平的支持保护，牛奶和食糖曾获得阶段性保护，支持保护的延续性有待改进。但总体上，支持范围有一定程度的缩小，大部分农产品支持力度有所降低。

(3) 不同农产品的支持力度有较大差异。以 2015—2017 年为例，墨西哥支持力度位居前列的农产品有食糖 (21.5%)、豆 (8.5%)、高粱 (7.8%)、大豆 (7.4%)、小麦 (7.2%)，禽蛋、禽

肉为负保护；土耳其支持保护力度较大的农产品较多，包括牛肉 (65.1%)、马铃薯 (55.0%)、向日葵 (42.5%)、禽肉 (36.7%)、棉花 (30.7%)、大麦 (24.1%)，均超过 20%；哥伦比亚则是大米 (59.9%)、玉米 (47.3%)、猪肉 (24.4%)、食糖 (20.2%)；哥斯达黎加为大米 (60.9%)、禽肉 (35.1%)、猪肉 (31.5%)、食糖 (31.4%)，尽管所支持的品种不多，但支持水平较高。对上述重点农产品的支持力度基本都超过了 OECD 的平均水平 (图 4)，这种具有特定产品指向的政策措施可有目标、有重点地激励相关农产品生产。

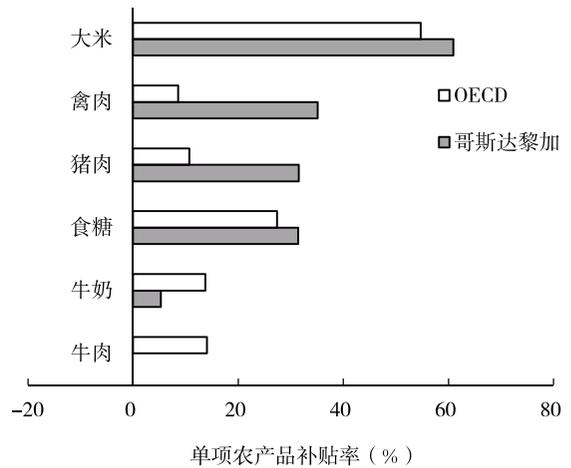
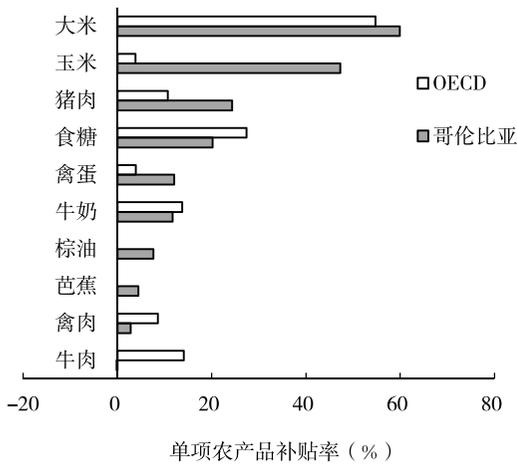
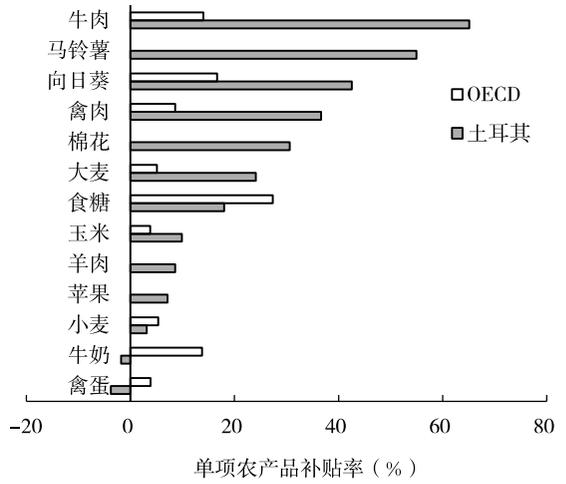
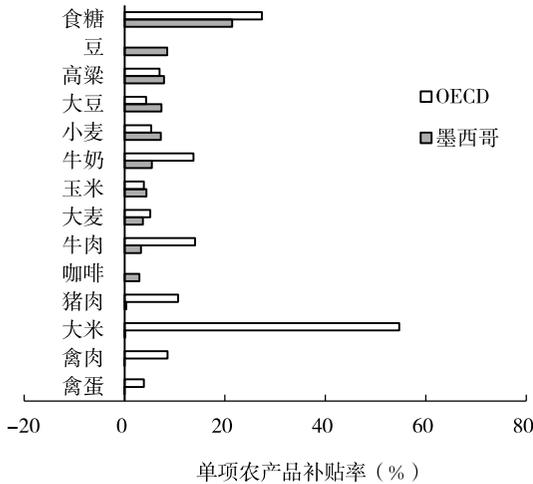


图 4 2015—2017 年各国单项农产品支持水平及其与 OECD 的比较

## 5 结论与启示

### 5.1 主要结论

选择墨西哥、土耳其、哥伦比亚、哥斯达黎加 4 个中等收入经济体作为样本，对其农业政策支持形成的补贴水平与结构特征进行考察，结果显示如下。

(1) 土耳其、哥斯达黎加的农业支持总量较基期均有显著上升，近年来都处于持续下降阶段；墨西哥、哥伦比亚则经历了“下降—上升—下降”的变化过程，也是处于下降通道。以农业支持总量分别占国内生产总值、农业总产值的比例测度其相对支持水平，除哥斯达黎加较为平稳外，其余 3 国对农业的相

对支持保护力度均有下降。对农业部门实施支持保护的 政策成本分担方面,哥伦比亚与哥斯达黎加主要由农产品消费者买单,但所占比例在逐步下降,纳税人承担较少;墨西哥与之相反,全体纳税人承担了其中的 80%以上;土耳其呈现两者共担均摊的局势。

(2) 尽管农业生产者支持的绝对水平有升有降,但农业补贴率均有不同程度的下降,近年来都处于“减降”通道。除土耳其外,墨西哥、哥伦比亚、哥斯达黎加的农业补贴率均低于 OECD 同期平均水平,是现阶段农业支持保护水平较低的经济体之一。4 个样本国家都开始重视对农业生产基础设施和农业综合服务体系建设的投资支持,财政性投入不断增加,但总体投入规模并不大、也不够稳定。对农业生产者的支持保护仍是农业政策的重点,占据主导地位。

(3) 市场价格支持措施由于操作简便、政策成本转嫁给农产品消费者、政府财政负担低而成为样本国家支持生产者的主要方式,墨西哥则在国际机构帮助下推动农业政策的改革和重构,逐步建立了以直接补贴为主导的支持体系。挂钩补贴措施仍是直接补贴的主要方式,其中与投入品使用挂钩的补贴是重要的政策选项。农业知识与创新、农业基础设施建设与维护是 4 个样本国一直重视并重点投资的领域。

(4) 4 个样本国家对单项农产品的总体支持力度都有不同幅度下降。而且,伴随国情农情等变化,支持的重点和力度均有一定变化。总体呈现支持范围有所缩减,大部分农产品支持力度有所降低的特征。

## 5.2 政策启示

作为全球经济增长重要引擎的中等收入经济体,目前大多数仍处于相对漫长的中等收入或中等偏上收入阶段,这也是跨过中等收入陷阱并迈向高收入进程中极为艰巨的战略转型期,“粮食问题”与“贫困问题”并存,农业政策的调整和完善对其农业农村发展与稳定具有重要支撑作用,因此对后发国家也有重要启示和借鉴。

(1) 对中等收入经济体和后发经济体,价格支持措施在一定历史阶段仍然具有重要功用。其具有调动农业生产积极性、刺激农产品生产、提高农民收入等多重功效,这与当今大部分中等收入经济体、后发经济体的农业发展目标、农业政策目标基本一致。尽管它对生产和贸易等扭曲较大,但政策操作相对简便、效果直接、政策成本由全社会农产品消费者共同分

担,这在经济发展初级阶段,在财政实力有限、制度不完善等背景下,或是一种可选的政策工具。伴随经济的发展和制度的完善,应根据其国情农情变化等,及时推动价格支持政策向直接补贴政策的调整转型,以减少资源的配置扭曲和全社会的福利损失,这一点或需注意,已成为一种共性的规律。

(2) 挂钩补贴措施是价格支持向直接补贴这一政策转型进程中的优先选项。尽管发达国家一直倡导使用脱钩补贴措施,认为对农业生产影响小、收入转移效率高,但与农业生产经营活动不挂钩,只是补贴农民收入,这与大部分中等收入经济体的国情农情可能并不一致。例如,农业资源不甚富裕的中等收入经济体一般还面临着农产品供给不足等诸多问题,囿于财政实力的限制对脱钩补贴有时“有心无力”。土耳其和墨西哥都曾采用过脱钩补贴的政策工具,然而最终因多种原因而放弃或调整成挂钩补贴措施。挂钩补贴措施的针对性和指向性较强,可充分发挥有限补贴资源的导向性作用、提高补贴资金的使用效率。其中,对农业投入品使用进行补贴和支持是挂钩补贴中较受欢迎、也较常用的政策工具。投入品补贴既可以对农业投入品的生产商、经销商等产销环节进行支持;也可以对经营主体获取或使用农用机械、柴油、肥料、良种、农业用水、涉农信贷、农业保险等予以补贴,降低农资使用成本;还可以对减少这些投入品使用、增加绿色投入品使用予以补偿,以此推动农业绿色生态和可持续发展。

(3) 对农业部门进行整体性的综合服务支持是增强农业综合生产能力和可持续发展能力的重要举措。农田水利是农业发展的基础,农业科技是核心,这是后发经济体农业农村发展最薄弱的环节,也是当前中等收入经济体普遍予以支持的重点领域。其中包括对农田整治、灌溉设施的投资,对农业教育、农民职业技能培训的支持,对农业科技研发、应用与推广体系的投入,这对提高农业综合生产能力、增强农业部门创新力和竞争力都起到关键支撑作用。

## 参考文献

- [1] 程国强. 中国农业补贴: 制度设计与政策选择 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2011.
- [2] 朱满德. 经济发展中的农业补贴政策调整: 国际经验与启示 [J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2011(2): 23-32.

- [3] 吕晓英, 李先德. 美国农业政策支持水平及改革走向 [J]. 农业经济问题, 2014 (2): 102-109.
- [4] 齐皓天, 徐雪高, 王兴华. 美国农产品目标价格补贴政策演化路径分析 [J]. 中国农村经济, 2016 (10): 82-93.
- [5] 芦千文, 姜长云. 欧盟农业农村政策的演变及其对中国实施乡村振兴战略的启示 [J]. 中国农村经济, 2018 (10): 119-135.
- [6] 崔海霞, 宗义湘, 赵帮宏. 欧盟农业绿色发展支持政策体系演进分析——基于 OECD 农业政策评估系统 [J]. 农业经济问题, 2018 (5): 130-140.
- [7] 平力群. 日本农业政策的转向 [J]. 现代日本经济, 2018 (2): 1-11.
- [8] 胡凌啸, 周应恒. 提升小农竞争力: 日本农业新政策的指向及启示 [J]. 中国农村经济, 2018 (2): 126-138.
- [9] 刘超, 朱满德, 徐雪高. 美国农业支持与 WTO 规则一致性分析 [J]. 世界农业, 2017 (1): 5-12.
- [10] 朱满德, 江东坡, 徐雪高. WTO 国内支持规则下的日本农业政策调适 [J]. 农业经济问题, 2016 (6): 104-109.
- [11] 程国强, 朱满德. 中国工业化中期阶段的农业补贴制度与政策选择 [J]. 管理世界, 2012 (1): 9-20.
- [12] 彭超. 我国农业补贴基本框架、政策绩效与动能转换方向 [J]. 理论探索, 2017 (3): 18-25.
- [13] 胡冰川. 改革开放四十年农业支持保护制度: 脉络与发展 [J]. 江淮论坛, 2019 (2): 29-36.
- [14] 孙玉竹, 闫琰, 杨念, 等. “一带一路”倡议下俄罗斯农业支持水平及政策分析 [J]. 世界农业, 2017 (11): 104-111.
- [15] 马欣, 田志宏. 巴西农业支持政策分析与借鉴 [J]. 经济问题探索, 2015 (3): 14-18.
- [16] 王健栋. “一带一路”沿线国家农业支持政策比较研究 [J]. 世界农业, 2018 (11): 71-76.
- [17] 张虎. 发达国家农业支持政策的经验及启示——以美国、日本、欧盟为例 [J]. 技术经济与管理研究, 2015 (12): 118-121.
- [18] OECD. OECD's producer support estimate and relates indicators of agricultural support: concepts, calculations, interpretation and use (the PSE manual) [M]. Paris: OECD Publishing, 2016.
- [19] OECD. Agricultural policy monitoring and evaluation 2018 [M]. Paris: OECD Publishing, 2018.

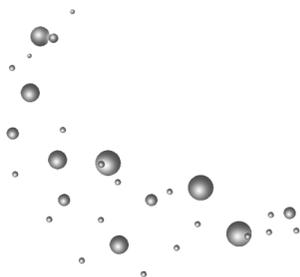
(责任编辑 张雪娇 杜婧)

(上接第 9 页)

### 参考文献

- [1] MAGGI B, JOHN L. Shades of green: sustainable agriculture in Brazil [M]. Sao Paulo: Metalivros, 2018.
- [2] 马利亚诺·图尔兹, 黄念. 中拉农业合作的国际政治经济学分析——以大豆产业链为例 [J]. 拉丁美洲研究, 2016, 38 (4): 59-75+155-156.
- [3] 程博一, 田志宏. 阿根廷农产品对外贸易及中阿双边贸易分析 [J]. 世界农业, 2014 (12): 95-99.
- [4] 韩亭辉, 刘泽莹. 中国与巴西农产品贸易的竞争性与互补性分析 [J]. 世界农业, 2018 (1): 100-108.
- [5] ABIEC, Brazilian Beef, Apexbrasil. Brazilian livestock profile: annual report 2018 [R]. Sao Paulo, 2018.
- [6] 中国现代国际关系研究院拉美研究所课题组. “一带一路”视角下提升中拉合作的战略思考 [J]. 拉丁美洲研究, 2018, 40 (3): 1-19+154.
- [7] 程晓宇, 杨光, 朱增勇. 美国嘉吉公司在巴西的发展战略研究及对中国企业的启示 [J]. 世界农业, 2016 (11): 192-195+238.
- [8] 吕向东, 张晓颖, 徐锐利, 等. 跨国粮商发展战略对中国农业“走出去”的启示 [J]. 世界农业, 2014 (11): 15-17.
- [9] 于勇谋, 武文伟. 中国对南美洲国家农业投资研究 [J]. 世界农业, 2018 (1): 189-194.

(责任编辑 张雪娇 杜婧)



# “一带一路”农业产业园区建设：趋势特点与可持续发展建议

◆ 茹蕾 姜晔 陈瑞剑

(农业农村部对外经济合作中心 北京 100125)

**摘要：**“一带一路”倡议自提出以来，已从合作共识向落地实施纵深发展，其中园区建设作为中国改革开放以来实现经济快速增长的重要成功经验，也是“一带一路”经济贸易合作的重要方式。特别是在推动“一带一路”农业合作方面，境外农业园区成为破解农业“走出去”瓶颈的新路径，通过资本、产业和企业集聚，搭建境外农业投资合作平台。目前境外农业园区建设已有积极探索，但仍处于初级阶段，投资规模不大、主导产业不明、抱团不紧、投资风险显现等问题突出，其核心原因是相关主体对园区建设认识不统一，需要通过理念宣传、机制政策、监督管理等加强引导，推动园区可持续发展。

**关键词：**“一带一路”；境外产业园区；农业；国际合作

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2019.12.003

## 1 引言

自 20 世纪全球新技术革命和产业结构大变革后，无论是发达国家还是发展中国家都掀起了园区经济快速发展的热潮，形成了工业园区、科技园区、出口加工区、自贸区、免税保税区、高新技术开发区等多种类型产业园区。中国自深圳蛇口的开发建设开始，从沿海到内地、从南方到北方，各类产业园区也持续发展了数十年，全国几乎每个市县都有多个不同产业特点的园区、开发区。产业园区凝聚了马歇尔产业区理论<sup>[1]</sup>、韦伯聚集经济理论<sup>[2]</sup>、弗朗索瓦·佩鲁增长极理论<sup>[3]</sup>、约翰·弗里德曼核心—边缘扩散理论<sup>[4]</sup>、克鲁格曼新经济地理学的产业集聚理论<sup>[5]</sup>等经济学、地理学相关理论研究基础，林毅夫、王缉慈等学者分析认为，在改革开放初期

全国总体营商环境、基础设施较差的情况下，在有条件的地区建设园区，引入国外理念、资金、经验、技术，通过产业集聚，共享基础设施和各类服务，降低成本，培育竞争优势，对促进开放创新发挥了重要作用，是中国经济奇迹的重要支撑点之一，深刻影响着中国各个层级决策者的发展思维<sup>[6-7]</sup>。

随着“一带一路”建设的深入推进，在境外建设园区成为“走出去”的重要抓手，也是政府推动对外合作的重要方式。2015 年国家发展和改革委员会

收稿日期：2019-08-02。

作者简介：茹蕾（1988—），女，山东烟台人，博士，助理研究员，研究方向：农业对外投资合作，E-mail: rulei1017@126.com。

通信作者：姜晔（1984—），女，辽宁大连人，博士，副处长，副研究员，研究方向：农业对外合作领域研究咨询，E-mail: jiangye@agri.gov.cn。

会、外交部、商务部联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》明确提出鼓励在境外合作建设各类产业园区，促进产业集群发展。林毅夫认为，集中有限的资源建设合适的产业园区，做好园区基础设施配套，实现一站式服务，降低企业交易成本，是非洲等发展中国家实现经济包容性增长和现代化的有效途径<sup>[6]</sup>。为加快推动“一带一路”经济贸易合作，学者们对（境外）园区发展进行了一系列理论和实践研究，荀克宁、尤宏兵等学者围绕境外产业园区的类型、成效、问题等进行了讨论并提出发展建议<sup>[8-9]</sup>，但目前关于境外园区的研究大多停留在宏观层面，受境外调研所限，微观层面园区资料难以获取，针对具体产业（类型）园区的全面分析研究较少。

农业作为共建“一带一路”利益共同体和命运共同体的最佳结合点之一，是促进民心相通的重要抓手，近年来农业对外合作加速发展，境外农业园区建设成为其中重要方式<sup>[10-12]</sup>。本文首次基于境外农业园区的微观调研资料，系统回答了为何“一带一路”农业合作需要建设园区，国内园区发展经验推广到“一带一路”沿线过程中会出现哪些问题，境外农业园区建设有哪些经验教训，如何给予支持引导？通过上述研究，为推动“一带一路”境外农业园区高质量发展提供相关政策建议。

## 2 调研对象和方法

受限于跨国调研巨大的时间与资金成本，对

境外农业园区开展大样本的实地调研不易实现。借助农业农村部开展境外农业合作示范区认定考核的机会，笔者采集了各省（自治区、直辖市）企业在“一带一路”沿线建设农业产业园区的详细资料，首次建立起包括 23 家境外农业园区（表 1），及其 6 大类（园区基本情况、申报企业经营发展状况、园区特征与集群效应、园区运营情况、园区规划情况、外部环境与社会效益）、34 个统计指标和配套辅证材料的样本数据库。基于该数据库，笔者完成了覆盖一定范围、具有代表性的案头调研，系统梳理了“一带一路”沿线境外农业园区建设的区域、产业、规模与模式等总体特点。

为提高样本信息的真实性和准确性，笔者对数据库中 10 家境外农业园区的国内实施企业进行重点访谈，并选取 4 家境外农业园区进行了实地考察，在复核有关信息数据的同时，重点了解园区建设的经验做法、发展瓶颈与核心诉求，以期以小见大地分析当前境外农业园区建设的经验成效和核心问题。此外，笔者还对部分典型境外工业园区的国内实施企业进行深度访谈，总结借鉴其前期建设经验与教训，为境外农业园区发展提供参考。通过上述案头调研和实地调研信息，本文系统梳理了当前境外农业园区发展的基本特点、存在的主要问题及其根源所在，提出推动境外农业园区高质量发展的相关建议。为保护企业对外投资的信息安全，部分敏感数据和信息未在文中体现。

表 1 境外农业园区调研样本信息

序号	园区名称	主导产业	所在国	所属区域	国内实施企业	所在省份
1	柬埔寨稻米产业综合开发示范园	水稻种植加工	柬埔寨	东南亚	中国农垦（集团）总公司	北京
2	中国·印度尼西亚聚龙农业产业合作区	棕榈种植加工	印度尼西亚	东南亚	天津市邦柱贸易有限责任公司	天津
3	中国—印度尼西亚海洋渔业农业合作示范园区	海洋渔业	印度尼西亚	东南亚	春申股份有限公司	福建
4	东帝汶农业产业园区	水稻种植加工、水产养殖加工、饲料加工等	东帝汶	东南亚	袁隆平农业高科技股份有限公司	湖南
5	老挝—中国现代农业科技示范园	品种繁育、水稻种植等	老挝	东南亚	深圳华大基因科技有限公司	广东
6	中国·印度尼西亚经贸合作园	农产品加工、机械制造、物流等	印度尼西亚	东南亚	广西农垦集团有限责任公司	广西

(续)

序号	园区名称	主导产业	所在国	所属区域	国内实施企业	所在省份
7	中柬农业促进中心	种业、粮食种植等	柬埔寨	东南亚	广西福沃得农业技术国际合作有限公司	广西
8	柬埔寨—中国热带生态农业合作示范区	热带作物种植加工	柬埔寨	东南亚	海南顶益绿洲生态农业有限公司	海南
9	江苏—新阳嘎农工贸现代产业园	棉花种植加工	坦桑尼亚	非洲	江苏海企技术工程股份有限公司	江苏
10	津巴布韦经贸合作区(农产品加工园区)	粮油作物种植加工等	津巴布韦	非洲	安徽省农垦集团有限公司	安徽
11	赞比亚农产品加工合作园区	农产品加工业	赞比亚	非洲	青岛瑞昌棉业有限公司	山东
12	中国—苏丹农业合作开发区	棉花种植加工	苏丹	非洲	中国山东国际经济技术合作公司	山东
13	中国—莫桑比克农业技术示范中心	粮食生产加工、畜禽养殖加工	莫桑比克	非洲	联丰海外农业开发集团	湖北
14	远洋渔业加工综合园区	水产品加工	毛里塔尼亚	非洲	广西荣冠远洋捕捞有限公司	广西
15	中乌农业合作产业园	种业、水稻种植加工	乌干达	非洲	四川友豪恒远农业开发有限公司	四川
16	亚洲之星农业产业合作区	畜禽养殖加工	吉尔吉斯斯坦	中亚	河南贵友实业集团有限公司	河南
17	中塔农业合作示范区	种业、粮食生产加工等	塔吉克斯坦	中亚	河南省黄泛区实业集团有限公司	河南
18	中塔农业合作示范园	棉花种植加工	塔吉克斯坦	中亚	新疆利华棉业股份有限公司	新疆
19	中塔·中泰新建新丝路农业产业合作区	棉花种植加工	塔吉克斯坦	中亚	中新建国际农业合作有限责任公司	新疆
20	中俄(滨海边疆区)现代农业产业合作示范区	粮食种植、加工贸易、仓储物流	俄罗斯	俄罗斯远东	东宁华信经济贸易有限责任公司	黑龙江
21	新友谊农场	粮食种植加工	俄罗斯	俄罗斯远东	牡丹江农垦新友谊农业经济开发有限公司	黑龙江
22	俚岛海科中国斐济农业(渔业)综合产业园	远洋渔业	斐济	大洋洲	山东俚岛海洋科技股份有限公司	山东
23	澳大利亚润泽农业畜牧业园区	种植、畜牧	澳大利亚	大洋洲	中卫市沐沙畜牧科技有限公司	宁夏

### 3 境外农业园区发展的基本特点

当前,中国农业“走出去”进入快速发展阶段,农业对外投资主体和模式不断多元化,形成国有企业、民营企业齐头并进的局,投资层次从买地租地从事种植、养殖逐步向生产加工等产业链两端延伸升级,但前期调研发现,农业“走出去”仍面临一些“跟不上”的现象,如“一带一路”沿线大多为发展中国家,基础设施配套跟不上;单个企业专注投资农业某一环节,境外产业链配套投资跟不上;如若发展全产业链,企业自身实力跟不上;单个企业在外,抗风险能力跟不上;东南亚等周边

区域企业扎堆“走出去”,恶性竞争解决机制跟不上等。在此背景下,境外农业投资出现了多个企业聚集发展、抱团出海的现象,通过搭建境外农业投资公共平台,为中小企业“走出去”提供基础设施和公共服务,实现互补协同、共同抵御风险,为破解农业“走出去”瓶颈探索了新路径,并呈现出以下基本特点。

#### 3.1 资本集聚效应明显,初步搭建境外农业投资合作平台

园区牵头企业通常是具有多年“走出去”经验的企业,对东道国的政治体制、土地与市场等政策环境更为熟悉,在园区建设选址、产业发展、园区

政策争取等方面具有先发优势。牵头企业通过提供完善的基础设施和配套服务,提供土地厂房租售、法律政策咨询、原料供应、产品销售、安全保护、员工培训等“一站式”服务,搭建境外农业投资平台,吸引一批与自身产业链发展相关,有资金、有意愿但缺乏海外经营经验的企业入驻园区。园区实现高效投资。经统计,23家境外农业园区共带动了国内百余家企业、科研单位、农民专业合作社和种植大户“走出去”,在“一带一路”沿线重点国家开展投资;有78%的园区投资规模超过1000万美元,其中,投资规模超过1亿美元的约占30%(图1);大多数园区入区企业投资涉及试验研发、原料种植(养殖)、农产品加工、仓储物流等多个环节,通过“专业的事儿由专门企业来干”,将各个产业链环节的企业串联起来,突出各环节企业强项,实现了原材料供给、加工、销售的纵向一体化经营,激活了境外农业园区的平台带动作用。

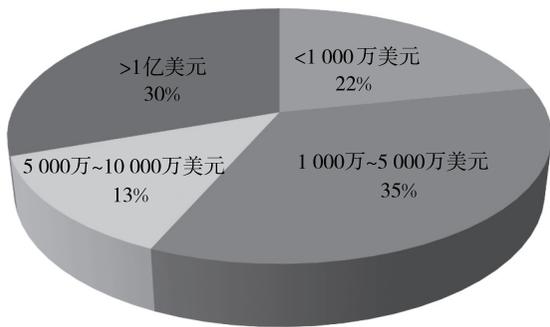


图1 境外农业园区投资规模分布

### 3.2 园区分布区域集中,产业层次较为初级

“一带一路”是境外农业园区建设的重点区域,东南亚、中亚和俄罗斯远东地区等周边区域的境外农业园区占61%,东部非洲的境外农业园区占26%。从园区产业类型来看,种植型园区占主导地位(78%),还有少部分为渔业型园区(17%)和畜牧型园区(5%)。因不同区域资源禀赋的差异,境外农业园区产业特征也呈现出明显的区域比:东南亚农业园区主要从事水稻及热带经济作物种植与加工;东部非洲和中亚农业园区大多以棉花种植与加工为主,还有少部分从事畜禽养殖和农作物生产加工等;俄罗斯远东农业园区主要从事粮食种植与加工。

### 3.3 实施主体多为沿海、沿边省份的民营企业

经统计,23家境外农业园区的国内实施企业来自全国16个省(自治区、直辖市),其中44%的企业分布在沿海地区,12%在沿边地区。从实施企业的性质来看,民营企业数量(52%)略高于国有企业(48%),参与境外农业园区建设的积极性更高。与国有企业相比,民营企业“走出去”不容易引起所在国敏感,并且能发挥对市场敏锐、决策灵活、成本控制严格等优势。

### 3.4 园区建设以自发式循序渐进模式为主

调研发现,大部分园区牵头企业“走出去”初期以单一投资项目为主,后逐渐过渡为园区投资模式。企业在境外建设园区初期并无政策支持,大多始于企业的自发探索,以解决企业在境外单打独斗面临的资金、配套服务、产业链配套等跟不上问题,后被证明是符合经济规律的顺势之为。少部分园区是在国家商务部、农业农村部提出境外经济贸易合作区/境外农业合作示范区有关认定标准后,参照有关标准进行园区规划和建设。例如,河南贵友实业公司在吉尔吉斯斯坦的亚洲之星农业产业合作区,其建设初期即以国家标准开展产业链和境外投资平台建设,后被商务部认定为国家级境外经济贸易合作区。

### 3.5 企业主体、“一区多园”模式特点更加突出

国内园区建设大多由政府主导,而境外农业园区则以“走出去”企业为主体,通过市场化的资本运作、上下游产业的自发聚集,为境外农业园区发展注入了新活力。此外,与其他产业境外园区(如境外工业园区)划定特定地域范围、集中建设的特点相比,境外农业园区大多采用“一区多园”发展模式,在当地农业资源丰富的地区建立多个种植或养殖园,在核心区开展农产品加工、仓储物流建设,通过“多园”为“一区”提供原料保障,“一区多园”沿产业链条实现有机连接,符合境外农业生产特点与发展规律。

### 3.6 园区积极履行社会责任,社会效益良好

调研发现,企业聚集扩大投资体量后,有效带动了当地就业,绝大部分园区聘用当地员工比例在50%以上。此外,园区管理委员会通过制定园区服务指南,有效规范入区企业行为,入区企业作为利益共同体互相监督,积极履行社会责任。例如,环境保护,捐资捐物支持当地学校、医院、村庄和球

队建设,提供生活必需品、农业技术培训,参与当地道路桥梁修建,为当地员工提供丧葬保险等福利,积极主动融入当地生活,受到当地政府和老百姓的欢迎和尊重,甚至得到了所在国政府的政策支持,提升了中资企业的整体形象以及对当地政府、社会的影响力和话语权。

## 4 境外农业园区建设的主要问题及原因分析

### 4.1 存在问题

境外农业园区作为推动农业“走出去”的新模式,目前仍处于初期发展阶段,其发展过程中难免存在一些问题。

(1) 投资规模有限,土地利用率不高。目前,23家境外农业园区在投资规模、用地规模等方面存在较大差异。从投资规模来看,仅30%的园区投资规模超过1亿美元,大多数园区投资规模有限,单个园区平均投资规模约3000万美元。从用地规模来看,园区建设用地面积平均不到100hm<sup>2</sup>,种植型园区租用的农业用地面积平均在1万hm<sup>2</sup>以上,但目前大多数农业用地仍处于撂荒状态或在进行“三通一平”,尚未进行规模化种植,土地开发利用程度较低,仍处于产业运营探索阶段。

(2) 发展定位模糊,主导产业不明晰。境外农业园区处于初期自发建设阶段,“前期没定位、后期难发展”的问题较为突出。调研发现,不少境外农业园区对园区发展没有清晰的定位,在种植或养殖细分产业及加工等领域面面俱到,规划种植的农作物种类繁多、产业涉及面广,愿景过于宏大,缺少清晰的主导产业,对园区产业发展特色缺乏统筹谋划。

(3) 园区企业产业链上下游合作松散。调研发现,有的入区企业是建区企业的子公司或控股公司,有的入区企业之间虽在产业链上有联系,但合作不紧密。建区企业对入区企业统筹管理的能力不强,距离园区“一站式”服务差距较大,更多还是“能做的事自己做”而非“专业的事儿由专门企业干”,与入区企业的合作更多是一事一议,缺乏长期、紧密、稳定的合作机制。

(4) 投资步伐过快,资金链风险显现。境外园区建设大多涉及较大规模的基础设施投资,属于重资产运营,且农业投资周期长,普遍面临“初期投

资大、资金回收慢”的问题。有些园区建区企业初期收购、扩张规模过快,产生了较大资金缺口,而有实力的入区企业不多,园区聚集效应发挥不明显,再加上后期因资金回笼不理想、抵押物担保有限、需贷时间超过一般性贷款期限等问题,使得园区建设后期持续融资难度较大,存在资金链断裂隐患。

### 4.2 原因分析

境外农业园区是一个新兴事物,出现上述问题的核心原因是企业对园区建设的认识和思路仍存在误区和争议,支持园区建设的国内、国外机制与政策仍有待完善。

(1) 园区在外、观念在内。调研发现,有些政府部门和“走出去”企业对境外农业园区的认识仍存在误区,特别是对境外园区与境内园区建设思路的区别,如何处理境外园区建设中政府与市场的关系等方面仍存在争议,没有充分理解境外园区发挥的产业和企业集聚平台作用,把单一企业的境外投资项目与园区概念混为一谈。从园区发展经验来看,园区建设具有强烈的中国特色,但将园区成功移植到国外,需要尊重经济发展规律,以企业为主导开展园区建设,并调动东道国的积极性和参与度。长周期、重资产是境外农业园区建设的重要特点,东道国的支持和意愿尤为重要。但很多企业在境外建设园区仅依靠国内之力,甚至部分企业借政府支持境外产业园区建设之机,投机取巧套取财政资金。此外,部分地方政府对境外园区建设中的政府定位认识不清,伸手过长,政府主导境外园区建设的观念仍然存在。因此,理念认识问题成为阻碍境外农业园区可持续发展的根本原因。

(2) 东道国重点支持政策力度不足。从国际看,发达国家在别国主导建设园区的先例极少,新加坡等国家在中国建设的园区,事实上也更多地是由中国政府主导建设,在外商投资的土地、税收、人员等方面给予了一系列特殊优惠政策,产生了良好的溢出效应。因此,境外农业园区建设应由受益更多的东道国为主,给予相应的支持政策。而调研发现,除个别园区被两国政府纳入双边合作协议框架给予支持外,大部分境外农业园区仅享受了东道国土地、税收、水电等外商投资普惠政策,与东道国政府部门沟通不畅、话语权不强等问题较为突

出, 导致东道国政府的实质性支持不多, 在撬动东道国整体性、批量性、特殊性支持政策方面, 尚未有先例, 成为阻碍境外农业园区可持续发展的重要原因。

(3) 国内配套支持政策体系有待完善。调研发现, 很多地方虽然对境外农业园区建设的政府主导意识较明显, 但对园区建设的支持服务水平却很有限。特别是在优化园区外部环境、提供双边机制保障等方面的努力尝试不多, 对境外农业园区的支持手段仍停留在财政补贴等资金支持方面, 且资金支持缺乏连续性。此外, 园区建设在精准招商、种子出境、通关服务、配额争取、汇率变动、金融支持等方面的诉求强烈, “老问题”难以得到有效解决。政府在建区企业和入区企业间“牵线搭桥”能力、监督园区稳健运营考核的战略指导能力、建立与东道国定期沟通联络的协调能力尚不能满足园区建设需求。亟须围绕境外农业园区开展政策创设与配套服务体系建设, 把境外农业园区建设成为“一带一路”农业合作的重要平台。

## 5 推动境外农业园区发展的政策建议

### 5.1 激发东道国内生动力, 厘清政府市场边界

坚持理念先行, 积极宣传分享中国园区经济取得的成功经验, 激发东道国的强烈建设意愿, 以及实实在在的政策支持, 国内在政策上给予一定引导和配合, 避免东道国过度依赖中国政策的资金支持, 避免园区建设后期出现经营风险和道德风险。同时, 面向国内各级政府和企业加强境外农业园区概念解读, 厘清政府、企业和市场边界, 明确“企业主体、政府引导”原则。鼓励政府在优化外部环境、争取东道国支持政策等方面做好支撑服务, 注重解决园区建设面临的共性问题, 避免伸手过长影响园区企业的正常投资运营。鼓励企业认清对外农业投资发展趋势, 强化主体意识和市场导向, 避免过度依赖政府和套取政府支持资金现象。

### 5.2 优化国别和合作方式选择, 构建以东道国为主的政策支持体系

强化政府战略引导, 应尽量选择“一带一路”沿线与中国关系长期友好、合作意愿强烈的国家共建境外农业园区, 尽量选择轻资产投资模式, 通过合作或租用方式用好当地已有的基础设施, 尽量避

免将资金投入周期长且无法转移的基础设施建设领域, 鼓励东道国同一地区的产业链相关企业共建园区。争取将境外农业园区建设纳入政府间双边合作机制, 打造中国与东道国农业合作的“新特区”, 推动东道国政府在土地、税收、外汇、人员签证、贸易等多领域给予针对性重点支持, 实现区内“特事特办”, 充分发挥园区投资聚集平台带动作用, 与东道国企业和农民建立稳定合作关系, 促进周边地区产业共同发展。

### 5.3 加强国内公共服务, 提升政策支持靶向性

强化各级政府的服务能力, 建立境外农业园区招商引资对接平台和经验交流分享平台, 帮助园区引入更多战略投资者和产业相关的入区企业, 实现精准招商。针对园区发展面临的政策、人才、资金等共性困难, 政府部门应统筹政策资源, 及时协调解决, 推动境外农业园区与国家相关科技、人才培养项目有机结合, 在“一带一路”重点区域开展的信息收集、技术孵化、经验模式成果优先在境外农业园区先行先试, 为园区提供先进农业技术与专业人才支撑。整合中央和地方各类专项资金, 将境外农业园区作为重点支持工程, 优化政策工具设计, 更多采取“先建后补、以奖代补”等手段, 通过补贴、贷款贴息等方式对园区实实在在的建设投入进行支持。与金融机构就支持境外农业园区建设达成共识, 议定具体支持措施, 争取更多融资支持。建立境外农业园区风险预警和救济机制, 在企业发生资金链断裂等重大问题时, 及时提供资金或外交支持。

### 5.4 强化监督管理, 提升可持续发展水平

境外农业园区是中国推动“一带一路”农业合作的重要平台, 其发展关系到中国对外合作的总体形象, 因此, 要对园区建设进度、投资规模、招商进展、产业发展情况、对双边经贸关系影响等方面加强跟踪管理, 及时总结成功经验并示范推广。完善风险管控措施, 及时化解重大风险隐患, 特别完善评价退出机制, 提高农业境外投资效率和风险应对能力。推动园区内入区企业间业务协商和管理机制建设, 根据园区建设阶段选择合适的管理模式, 完善对入区企业的服务水平, 变低效分散式投资为高效集群式联合, 让企业抱团更紧、产业集聚度更高、示范带动作用更强。

(下转第 70 页)