

# 中非农业产能合作的战略意义、环境条件和政策支撑

陈弘, 文春晖

(湖南农业大学, 湖南 长沙 410128)

**摘要:** 中非农业产能合作作为转变中非农业合作模式、提升合作效率、构建新型中非合作关系、助推双方经济结构转型与升级提供新的发展动能, 战略意义突出; 在环境上需要以能力建设和包容性增长为政策导向着手构建互补的农业结构、开放的经贸合作平台以及健全的双边人才教育培训体系; 在政策支撑上需要加强顶层设计, 明确政策目标, 明晰政策重点, 围绕对非企业需求构建帮扶政策体系, 加强政策引导构建中非农业合作大平台。

**关键词:** 中非关系; 农业产能合作; 环境; 政策

中图分类号: F125.4

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2020)06-0015-05

## The strategic significance, environmental conditions and policy support of China-Africa agricultural production capacity cooperation

CHEN Hong, WEN Chunhui

(Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

**Abstract:** China-Africa agricultural production capacity cooperation has prominent strategic significance for it could transform the China-African agricultural cooperation model, improve cooperation efficiency, build a new model of China-Africa cooperation relationship, and promote the transformation and upgrading of the economic structure of both sides. With the policy orientation to capacity construction and inclusive growth, a complementary agricultural structure, an open economic and trade cooperation platform and a sound bilateral talent education and training system should be established to create favorable environmental conditions. As for policy support, the top-level design should be strengthened, the policy goal should be determined, the policy priorities should be clarified, a support policy system for China-Africa enterprises should be established, and the policy guidance should be reinforced to help build the China-Africa agriculture cooperation platform.

**Key words:** China-Africa relations; agricultural production capacity cooperation; environment; policy

产能合作又称国际产能合作, 2014年底李克强总理访问哈萨克斯坦时首次提出这一概念。国际产能合作代表产业能力建设, 是产业转移与产业开发合作的结合, 而非以往把产品卖到国外市场这一简单的转移形式, 即把一国产业体系整体输出到其他国家, 帮助其建立更完整的工业体系、提升其制造能力, 促进该国经济起飞, 助推其工业化发展阶段

向更高阶段发展, 由此带来制度红利, 形成新型区域贸易体系。农业产能合作则是在两个具有供需意愿的经济体之间的农业产能跨界配置行动。农业产能合作一般通过产品输出或产业转移进行能量交换。中非农业产能合作是中非农业合作的高级形式, 它在理论上继承了国际产能合作的理念, 在实践中则属于中非农业合作模式的发展与演化。伴随着中非农业合作的深入, 中非农业产能合作在农业技术积累与突破、农业全产业链打造与动态能力提升、中非农业人才培养、本地化人才培养等方面取得了重大进展, 未来还将有更大的提升空间。在中非经贸博览会永久落户长沙与中国(湖南)自贸区获批的背景下, 系统解读中非农业产能合作的战略

收稿日期: 2020-10-12

基金项目: 湖南省哲学社会科学成果评审重点项目(XSP20ZDI006); 湖南省教育厅优秀青年项目(19B277)

作者简介: 陈弘(1964—), 男, 湖南浏阳人, 湖南农业大学党委书记, 二级教授, 管理学博士, 博士生导师, 主要研究方向为现代农业产业政策。

意义、政策支撑与发展规划,有助于增强对中非农业产能合作的认识,促进中非农业在更深层次、更大领域深入开展合作。

### 一、中非农业产能合作的战略意义

从国际农业合作的趋势、新时期深化中非农业发展关系以及中非双方合作发展的现实看,中非农业产能合作的战略意义主要体现在以下几方面:

1. 农业产能合作是转变中非农业合作模式,助推农业合作高质量发展的主要抓手

自20世纪50年代以来,中非农业合作历经了80年代前以政治合作为基础的农业援助、改革开放至90年代中期引入竞争机制的农业援助和21世纪至今的投资、贸易和援助相结合的新型农业合作模式等<sup>[1]</sup>。总结这三个历史阶段,中国与非洲各国在农业领域保持了长久且良好的合作关系,但是双方农业合作所产生的效益仍有提升空间,具体表现为:一是中国对非洲的农业技术转移成效不显著。中国虽然向非洲国家委派了大批农业技术专家,援建了大量的农业技术示范项目、农业实验站等,但是大部分援非农业示范项目与非洲国家实际契合度较低,被非洲农民所采用的可能性不高,大部分农业技术合作项目到期后,在失去中国政府的财政支持和缺少中方人员维护协助的情况下很难继续运营,被荒废的项目数量也较多,这些缺乏自我造血能力和可持续性的项目很难在非洲落地生根。二是涉农企业本土化困难重重。中国涉农企业赴非洲投资时,对非洲的认识大多较感性,缺乏对非洲国家文化、法律的深入了解,在员工招聘、企业管理、产品销售等方面都面临着很多障碍。许多在非中国企业对当地的传统生活习惯、人民文化以及法律法规知识等不熟悉<sup>[2]</sup>。许多中国企业员工外语水平有限,企业管理粗放,与当地居民沟通不畅,时常出现逾越当地文化,发生对当地工人不尊重的现象。非洲本土农民难以很好地接受中国的农业技术与经营管理模式,企业员工本土化非常困难。同时,非洲国家政治、经济、社会环境不佳,中国企业在非进行农业投资时的阻碍不少。三是中国在非农业企业销售业绩不佳。尽管近年来中非贸易额增长速度加快,但是农产品贸易增幅小于贸易总额增长速度,导致农产品贸易额占中非贸易总额比重有所下降。非洲国家大多数为农业国家,农村人口多,生活水平不高,对中国农产品的购买力有限;同时,

非洲传统的饮食结构与中国相差较大,中国的很多农产品不符合当地非洲人的消费习惯。四是中国企业在非投资会遭受传统势力的挑战。尽管中国企业的农业资源开发与投资不同于西方国家企业的掠夺式开发,但仍不可避免地会对当地的人文与自然 environment 造成了一定程度的改变。此外,由于中国农业企业的进入会挤占非洲国家和西方国家企业的市场,由此,西方国家借此进行炒作,导致非洲本土企业对中国企业投资产生一定的抵抗情绪。可见,中国在非投资企业生存与发展时刻面临政治、经济甚至人身安全等风险的考验。

中非农业产能合作,以双方互补的农业优势资源为基础,以促进双方农业合作高质量发展为目标,能够提升农业资源、技术和资金利用效率,激发中非农业合作新动能。一方面中非农业产能合作能够发挥中国农业技术优势,提升非洲农业生产效率。中国拥有上千年的耕作经验和育种经验,在耕作技术和灌溉技术方面具有独特优势,拥有世界领先水平的杂交技术、无土化栽培和土壤改良技术,对提升非洲农业的生产效率和土地产出都能起到关键性作用。另一方面,农业产能合作不仅能够加快非洲农业基础设施建设,为青年劳动力提供就业机会,而且随着农业技术推广实施和在非洲落地生根,非洲本土农业综合效益持续得到提升,为其粮食安全和饥饿问题找到真正的解决方法。综上,开展农业产能合作,创新当前中非农业合作模式是推动中非农业合作实现高质量发展的必经之路。

2. 农业产能合作是深化新型中非合作关系和构建中非命运共同体的需要

推动构建人类命运共同体是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心内容。中国是世界上最大的发展中国家,非洲则聚集着世界上很大一部分发展中国家。当前,新冠疫情持续蔓延,贸易保护主义不断抬头,国际经济格局发生深刻变化,中非在共同抗疫、粮食安全、扶贫脱贫、经济结构转型等问题上命运休戚与共。农业发展滞后与粮食安全问题是非洲最棘手的问题<sup>[3]</sup>。非洲大陆集聚着世界上最多的贫穷国家和贫困人口。世界上半以上的极端贫困人口生活在撒哈拉以南的非洲地区;50个最穷国家中非洲占33个;世界人均GDP最低的10个国家中非洲占9个;非洲农产品单产产量不足世界平均水平的1/2,粮食自给率仅有70%,除玉米外,80%的水稻和45%的小麦依赖进口。非

洲农田水利设施建设滞后,灌溉覆盖面不到耕地面积的 5%,其农业依然处于靠天吃饭的状况。在 2019 年世界粮农组织确定的存在严重粮食危机的 19 个国家中,非洲占 11 个。尽管中国对非洲的多年农业援助促进了非洲农业生产技术水平的提升,增强了非洲国家农业生产管理经验,但是多年来对非洲的大量援助还不能帮助非洲完全脱离贫困;许多对非农业援助项目还不适应非洲的实际发展情况,对于改变非洲贫穷状况的作用较弱。习近平总书记在 2018 年中非合作论坛北京峰会上指出共筑更加紧密的中非命运共同体的根本是发展问题,在新的起点上新型中非关系合作的重点应当围绕中非农业共同发展而展开。

中非农业产能合作通过农产品贸易、农业投资、农业产业园建设、农业技术推广以及农业技术人才培育等方式系统推进中非命运共同体建设。通过农产品贸易,鼓励依托非洲国家农业资源、生产成本、市场优势建立农产品加工厂,投资建设食品加工等行业项目,既带动装备出口,又为中非优质农产品贸易打下坚实基础,也为农产品贸易的稳定提供保障;通过农业投资,增加了中国在非投资企业深入了解非洲当地实际情况的机会,促进了投资项目与当地条件兼容度的提升;通过非洲农业产业园区建设,充分调动自身要素禀赋比较优势,实现农业产业结构优化过程中各种要素发挥作用;通过农业技术推广,加强中国先进的农业技术在非洲运用与成果转化,夯实农业援助、贸易、投资以及开发等合作基础。通过农业技术人才培养,为在非企业提供优质的人才和智力支持。

### 3. 农业产能合作是助推中非双方农业结构转型与新旧动能转换的支点

随着世界经济的持续低迷和中非经济双双下行,传统以贸易为核心、互补为驱动的合作模式越来越缺乏活力,以产业转移为主要方式的产能合作正成为中非经济合作的新趋势。全球经济调整与转型致使大宗农产品价格持续走低,非洲许多依赖初级产品出口的国家经济遭遇重创<sup>[4]</sup>。非洲国家普遍农产品结构单一、产业结构趋同,基础设施发展滞后,信息化水平不足,农民缺乏市场把握能力等等,产业转型升级困难。而中国正处在经济结构调整期,对非洲初级农产品需求降低,在农业面对较大的下行压力下,农业投资与产能过剩等问题突出,迫切需要使过剩的农业资本和产能“走出去”。中

非农业产能合作是助推中非双方农业结构转型与新旧动能转换的支点。一方面中非农业产能合作能够改变非洲资源开发和出口驱动经济的增长模式。中非农业产能合作建立在双方需求互补、具有相对比较优势的产业发展模式上,改变了过去以自然资源开发为核心的外向型经济增长方式,农业产能合作能够促进非洲国家经济结构的优化和整体素质的提升,防止资源枯竭,环境和贫困的恶性循环。另一方面,中非农业产能合作有利于促进中国农业产能走出去,形成新的经济增长点,提升农业企业技术水平与核心竞争力,实现从农产品输出向农业产业输出的转型升级,还可以为中国农业产业持续发展腾笼换鸟,将宝贵的农业资本、技术、劳动以及管理的资源运用到更有价值的地方,置换出产业发展和经济增长所需的空间。

## 二、中非农业产能合作的环境条件

随着合作的深入发展,中非由以贸易和工程为主的合作逐步扩展到技术、投资、金融、产能、服务等领域的多方面合作,产能合作已成为中非农业合作的战略重点,其目标是建立符合国际惯例和国际规则的市场经济运行机制和体系,合作开发双方互补的农业优势资源,有效提高资源、技术和资本利用的效率。推进中非农业产能合作需要考虑市场环境、经济环境、政策政务环境、社会化服务环境等等。综合来看,中非农业产能合作需要以能力建设 and 包容性增长为政策导向着手构建符合发展规律的基础环境。“能力建设”的政策导向是指农业产能合作要以增强东道国“造血”能力为前提,提升其产业素质和经济内生发展能力远比短期内拉动和实现经济数量扩张重要。中非农业产能合作倡导合作主体根据双方农业结构特征、具体农业需求特点和发展潜力开展整体农业产业配套体系、劳动力综合素质、农业产业链打造、农业基础设施等深度合作,把对非的自然资源、劳动力等方面的比较优势和增长潜力释放出来,切实转化为经济内生发展能力<sup>[6]</sup>,形成长期的可持续的经济合作机制。“包容性增长”最早由亚洲开发银行首次提出,意指增长机会的均等性。“包容性增长”的产能合作政策导向明确了双方是在平等、互利、互惠、共赢的基础上开展经济合作,其目标机制是双方获得平等的增长机会、能共同分享经济发展的成果、能够实现可持续发展,并且这种经济增长要惠及更多的人民和

更多的国家。与此同时,更多人收入的增长又会促进经济增长,带动和辐射周边国家和地区,形成经济发展的良性循环。具体而言,中非农业产能合作需要着手构建以下三个方面的基础环境:

一是互补的农业结构。非洲国家多数为农业国家,自然资源丰富,主要以初级农产品生产和加工为主,但是农业生产效率不高,农业组织化程度不强、技术基础薄弱。非洲大陆总面积有3030多万平方公里,可耕面积达7.71亿平方公里,实际耕作面积为2.10亿平方公里,仅占可耕面积的27%。非洲天然土质不太好,优良土壤面积占比少,其无主要限制因子土壤面积约为17%。非洲气候多为高温、少雨,总量水资源丰富,但是局部缺水严重,水管理问题比较大。非洲的粮食等作物种类非常丰富,主要有玉米、高粱、水稻、小麦、小米、马铃薯、咖啡、木薯、可可、大蕉、薯芋、椰枣、食用芭蕉等,但单产面积远低于世界平均水平。而中国以精耕细作的农耕文化著称,在农业科学技术、农业科技人才、农业生产经营管理、农业技术推广、扶贫经验等方面具有优势。以湖南省为例,中非农业合作中,中方拥有一批以生猪、茶叶、杂交水稻、苕麻、油料、烤烟、淡水产品、甘蔗等为代表的优势农业产业,同时也拥有一批如隆平高科、良品铺子、湘丰茶业、顺祥水产、湖南粮食集团等优秀农业龙头企业,特别在乡村振兴与精准扶贫方面具有丰富的实践经验。中非双方利用互补的农业结构,在农业生产技术、农业生产投资、农产品贸易、农业人才培养等方面合作潜力巨大,可形成“中国技术”与“非洲自然资源+劳动力”的合作方式,充分发挥双方产业的比较优势,提升国际竞争力,开拓“双赢”的局面<sup>[7]</sup>。

二是开放的经贸合作平台。从国际产能合作平台建设的经验来看,中非农业产能合作需要利用好三方面的平台:一是要利用好中非经贸论坛、中非经贸博览会、中国(非洲)自贸区等综合性国际平台,整合好世界贸易组织、世界粮农组织、丝绸之路基金等国际资源。二是要利用好中国各地的经贸合作平台,如北上广深以及各大城市每年举办的各种区域性、国际性商品、技术成果展销会、博览会、经贸交易洽谈会,“长三角”“珠三角”及中部地区举办的各种形式的博览会、展销会、经贸合作洽谈会。这是推动中非农业产能合作的另一支重要力量,它们能够有效对接地方资源,提高地方经济合

作的积极性。三是要发挥好示范园区的示范效应。中国与许多非洲国家建立了很多示范园区,如中乌姆巴莱工业园、辽沈工业园、山东工业园、中乌科虹农业产业园、广州东送国际产能合作工业园等一批产业园区建设全面启动<sup>[8]</sup>,需要以此为载体,助力企业主体将产能输送出去。

三是健全的双边人才教育培训体系。人才是第一资源,也是非洲能否自我发展和自我造血的关键。当前,非洲人口以青年劳动力为主,就业压力非常大。非洲国家能否把握“一带一路”的发展机遇,关键在于要在产能合作中将自身劳动力过剩劣势转化为人口红利<sup>[9]</sup>。因此,提升劳动力素质,开展职业培训显得格外重要。中国可以在非洲开展人才培养,建立符合当地发展水平的各类教育机构,注重职业教育与通识教育的结合,采用中非教育机构联合办学的形式,为其发展培养急需人才。同时,设立公派留学非洲计划与奖学金制度,鼓励更多的中国学生赴非洲留学,培养出一批对非洲有深入了解的中方人才,从而支撑中国对非洲援助政策的制定以及中非农业合作的发展。

### 三、中非农业产能合作的政策支撑

虽然70年来的中非农业合作成效显著,但是基于非洲经济结构单一,发展过度倚重外部资金,造血机能缺乏,中非农业产能合作不同程度地存在产业供需结构错位、贸易结构单一、投融资结构扭曲等问题,企业赴非投资还遭遇资金、技术、人才、法律等多方面约束,中国在推动中非农业产能合作方面需要完善相应的政策以提供支撑和保障。

第一,政府要围绕中非农业产能合作做好顶层设计。首先,应明确政策目标。要围绕《关于构建更加紧密的中非命运共同体的北京宣言》和《中非合作论坛·北京行动计划(2019—2021年)》两大纲领性文件,对标非盟2063年发展规划,以中长期的中非命运共同体和中短期利益共同体为双重目标进行政策规划设计<sup>[10]</sup>。其次,应明晰政策重点。对接中非产业发展需求,突出中国农业优势特色,打造中非合作生态产业链。一是要加强统筹规划。针对非洲粮食短缺、农业生产技术落后、矿产资源和劳动力丰富等现实,围绕中国在农业人才、农业技术、农业工程机械等方面的产业优势,加强深入调研、进行整体规划。二是要进行分类分层部署。要针对不同国家政治、政策法律、经济基础等差异

以及不同产业的分布特征、技术需求差异,进行分类指导,实行一国一策,一区一产,全链条推进。三是要打造良好的产业生态。以中非农业合作 70 余年的经验为基础,借鉴中非农业合作的经典案例,根据产业特点选择不同的发展模式,实现中非农业合作持续健康发展。杂交水稻在非洲从直接推广到适应性探索再到实现产业化打造农业全产业链的案例就值得深入总结学习。

第二,围绕对非企业需求,加快构建帮扶政策体系。这里的对非企业主要包括两部分:一部分是即将赴非投资的企业,另一部分是已经在非投资遭遇困境的企业。针对第一部分企业,政府要构建非洲投资信息综合平台,帮助企业考察投资国的政治、经济、法律等环境,考察市场需求、做好产品市场定位和前期调研等工作;政府要建立赴非农业投资企业孵化中心,在企业申请、税收与地租减免、产品通道建设等方面政府要帮助企业与对方大使馆和政府对接洽谈,为企业提供更加便捷优质的服务。针对已经在非洲投资企业,要实地了解他们在贸易争端、法律纠纷、劳务纠纷、产品销售、资金困难、货币兑换等方面面临的主要问题,出台专门性的政策帮助他们。要加快中非农产品贸易通道建设,规范农产品进出口流程、农产品安全检疫,降低农产品贸易风险;要加强金融机构服务能力建设,在中非企业货币兑换方面提供更加便捷的服务;要加快国内银行走出去的步伐,拓宽投资企业融资渠道等;深入研究中非农业产能合作的政策、法律、产业、技术、物流、贸易、金融等方面存在问题,制定具体对策,打通各类壁垒和要素通道,为中非农业合作建设、运营、发展提供全方位服务和指导。

第三,加强政策引导,搭建中非农业产能合作大平台。一是打造政产学研金相统一的中非农业产能合作平台。充分发挥政府在顶层设计、政策规划与落实、整合各方力量方面的优势,深化中非农业技术交流、成果转化与推广效率。二是要充分发挥高校与智库的作用。依托农业大学、农林研究院等,通过设立委托项目、学术研讨等,聚集农业领域的高端人才,针对中非农业产能合作中遇到的棘手问题,进行科研攻关。三是加快产学研用融合,加快农业技术推广。加快农业技术输出和成果转化是中非农业产能合作的重点。农业产业走出去受到多重因素制约,农作物对气候环境等条件要求较高,因此在选种、生产、加工等方面需要广泛的实践;很

多农业技术还受到国家进出口的严格限制,对于技术输出对国家不造成安全冲击的品种,应当放宽限制,提高成果转化、推广与输出效率。四是加快本地化人才培养。本地化人才培养包括两部分:一部分是高端农业管理人才的培训。针对非洲政府官员、中层以上干部,应通过开展短期的农业政策、法律、金融、技术、经营、管理、文化等方面的培训,介绍中国农业发展思维和理念,加大对中国农业经验的宣传与推广。另一部分是农业技术人才培养。非洲农业发展原始、粗放,很多地方停留在刀耕火种的发展阶段,能种地、会种地的本地农业人才非常稀缺,中非农业产能合作的重点在于高效农业、现代农业、循环农业等<sup>[11]</sup>,因此,要依托农业技术示范中心在非洲建立农业技术学校,针对中非农业产能合作需求开展学历教育与技术培训相结合的人才培育。

#### 参考文献:

- [1] 唐丽霞,李小云,齐顾波. 中国对非洲农业援助管理模式的演化与成效[J]. 国际问题研究, 2014(6): 29-40.
- [2] 张述存. “一带一路”战略下优化中国对外直接投资布局的思路与对策[J]. 管理世界, 2017(4): 1-9.
- [3] 俞毅. 论我国对非洲跨国农业投资的战略构建[J]. 农业经济问题, 2009(11): 33-39.
- [4] 万军. 中拉产能合作的动因、进展与挑战[J]. 拉丁美洲研究, 2016(4): 23-41.
- [5] 邱斌,周勤,刘修岩,等. “一带一路”背景下的国际产能合作:理论创新与政策研究”学术研讨会综述[J]. 经济研究, 2016(5): 188-192.
- [6] 张梅. 对外产能合作:进展与挑战[J]. 国际问题研究, 2016(1): 107-119.
- [7] 赵东麒,桑百川. “一带一路”倡议下的国际产能合作——基于产业国际竞争力的实证分析[J]. 国际贸易问题, 2016(10): 3-14.
- [8] 吴福象,段巍. 国际产能合作与重塑中国经济地理[J]. 中国社会科学, 2017(2): 44-64.
- [9] 赵祚翔,吴昕月,李浩民. “一带一路”倡议下中非产能合作的机制和实践——基于新结构经济学的视角[J]. 国际贸易, 2018(4): 45-49.
- [10] 张春. 中非合作的政策空间变化与应对战略[J]. 西亚非洲, 2015(3): 33-50.
- [11] 陶长琪,杨雨晴. 产能利用率对企业国际产能合作决策的影响研究:来自微观企业的证据[J]. 世界经济研究, 2019(3): 122-134.

责任编辑: 李东辉