

中国农业全球化： 保障全球粮食供给？

中国在世界各地的农业援助、贸易及投资正不断增长。关于这一趋势已有不惜篇幅的报道，但对其性质和意义却争议很大。有些媒体把中国描绘为“全球圈地运动”的领头羊，而中国在非洲的活动尤其受到责难，但这些指责往往并不准确。本篇政策简报对其中某些‘神话’进行了探讨，考察中国在农业领域的活动对经合组织的发展工作模式产生怎样的影响（特别是粮食保障工作）；认为加深了解有助于中国及发展领域的其他参与者对环境可持续性和公平发展努力提供更多支持；并能帮助各国政府制订政策以适应中国在农业开发和粮食保障方面的活动。

政策要点

- 有关中国‘圈地行为’的报道不断，都未能突出中国农业活动的多样性，对其发生的原因，或是采取什么应对政策才能更好地确保环境和发展并举，则更是言之甚少。
- 中国在农业领域的活动改变了‘援助’的形式，从助力发展变为投资与合作相结合的发展援助模式。
- 中国在农业领域开展的合作秉持以技术实现现代化的坚定信念，并对全球农业在保障世界粮食供给的潜力上保持乐观。
- 若要在粮食保障、环境可持续性以及包容性农业发展方面取得进展，发展领域的参与各方就必须了解中国的愿景并参与其中。

全球农商界对投资于发展中国家耕地的热情很高。非洲、亚洲、拉丁美洲等地的土地投资需求令投资机构应接不暇。‘全球圈地运动’是指蜂拥至贫困国家以生产出口型农产品获利为目的通过租赁取得当地土地的使用权。在这一过程中，中国所谓的领头羊地位引发了人们的担忧，尤其是对非洲的担忧。

掠夺非洲？

中国在非洲的活动常被视为不祥之兆，认为是试图取代西方及非洲国家对土地和政局进行控制，甚至说成是中国为保障自身粮食供给的剥削之举。媒体报道不同程度地指责中国“正在不知不觉地将整个非洲变成新的殖民地”¹，其“毫无约束的‘圈地’活动为十九世纪以来所罕见”²，是对全球资源的“疯狂抢购”，并且其“对大宗商品的胃口难以餍足。”³

可是，在对事实仔细甄别之后发现，其土地投资额度远远小于报道所称，而且大部分粮食作物产出也并未出口。⁴关于报道所称中国在全球各地有总计面积 900 万公顷的 86 个大型农业项目，国际可持续发展研究所（IISD）的研究人员仅证实其中的 54 个，总面积为 490 万公顷⁵。在这 54 个项目中，只有 32 个（占地面积 140 万公顷）处于运营中，

并且其中只有 46.3792 万公顷（仅占 9%）位于非洲⁵（图一）。

该研究列出了三个占地面积达 10 万公顷的中国/非洲投资项目。然而，其中一个位于刚果民主共和国的生物燃料项目，目前处于停工状态。另一个是位于津巴布韦的玉米、高粱种植项目，目前还未开始运营。第三个则是位于马里的杂交水稻和小麦种植项目，而该项目实际是由利比亚投资，雇佣了中国农工并采用了中方的生产技术而已。

位列其后的大型投资项目就是位于塞内加尔的占地 6 万公顷的出口型芝麻种植项目。该项目是承包种植项目，中方向种植户提供种子和化肥，塞内加尔政府则提供培训、技术指导及信用担保。第一年（2009 年）参与该项目的小规模种植户达 20 万，种植面积超过 3.5 万公顷。虽然该项目计划到 2013 年将种植面积扩大到 6 万公顷，但是，鉴于其困难不断，这一目标很有可能无法实现。⁶

其余面积超过 2 万公顷的非洲中资农业项目只有三个，分别位于埃塞俄比亚、马达加斯加和马里，生产甘蔗及生物燃料，面向当地及包括欧盟在内的海外市场。国际环境与发展学会（IIED）的研究显示，埃塞俄比亚的（2.5 万公顷出口型甘蔗种植）项目有可能已取消。

夺人以饷己？

那么，中国是否在海外进行‘圈’地呢？据IISD的计算，中国在整个亚洲、中亚、拉丁美洲、加勒比海地区的农业项目投资占地面积总计达490万公顷，虽然低于一些报道中所称的数字，但仍然可观。

发展领域的参与者必须理解并参与进中国的愿景

IISD列出了全球范围内五个正在运营的（面积超过10万公顷的）大型项目，其中包括菲律宾面向本地市场的53万公顷玉米

种植项目。其它几个分别是印度尼西亚用于生物燃料出口的油棕种植项目、巴西面向本地及出口市场的食用油加工生产生物柴油和大豆卵磷脂项目、菲律宾面向本地及出口市场的水稻玉米种植项目、以及老挝甘蔗和木薯承包种植计划。

尽管大规模投资项目确实存在，但是，490万公顷这个数字包括了私人投资与政府的示范农场项目、粮食种植与非粮食种植、出口型与内销型、以及包括土地出租、承包种植计划、甚至是雇佣中国农工的第三方投资（例如马里的项目）在内的各种投资形式。

引起人们广泛担忧的纯出口型粮食生产土地租赁项目所占土地面积很少。根据IISD提供的数据，图二将确认的项目、正在运营的项目、出口型项目的数量进行了比较。经确认正在运营的32个项目中，只有15个面向海外市场（占地面积74.188万公顷），其中仅有半数（37.6613万公顷）面向中国市场。这些面向中国的项目有塞内加尔芝麻承包种植计划，亚洲的两个橡胶生产项目，俄罗斯的两个水稻、小麦、大麦、大豆和玉米种植项

目，以及巴西的两个大豆、水稻种植项目，其产品用于加工动物饲料、生物燃料和食用油。因此，54个‘经确认的’中国农业‘投资项目’中，正在运营且部分粮食作物产出销往中国的商业土地租赁项目似乎仅有四个。

将注意力集中在项目数量和整体规模上，掩盖了中国农业项目多样化的事实，不仅引起误解，也错失了推动环境与发展共同进步的机会。记者、研究人员、决策者都必须转变作风，从质疑‘中国’的举动改为问及中方参与者都在做什么，从假设其动机转为开始了解其动机。

投资助发展

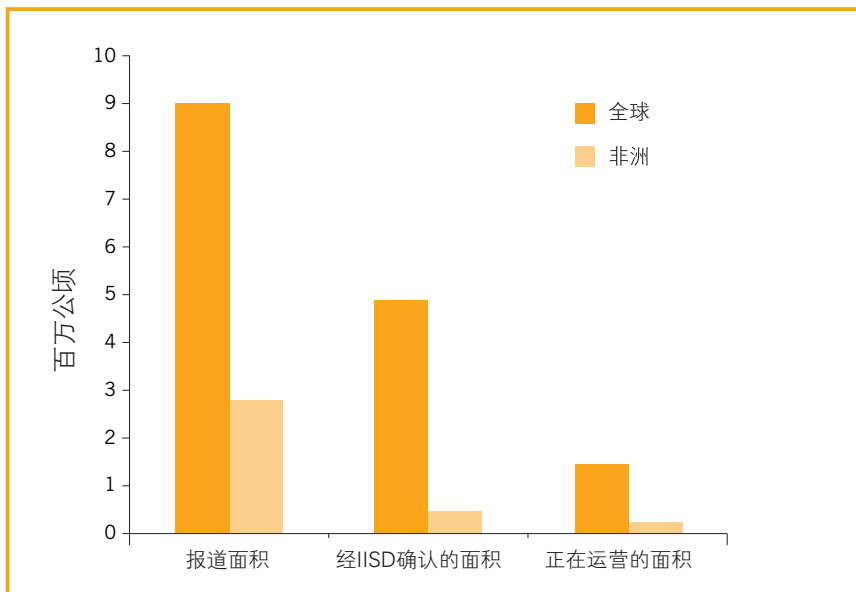
中国开展对外农业援助和交流项目已经有四十多年了，最初是为了增强‘软实力’，取得全球的认可。为了有别于殖民帝国，中国秉承团结友谊的精神。而作为回报，受助国必须坚持‘一个中国’政策，承认台湾是中华人民共和国的一部分。这些关系有助于巩固中国在联合国的席位（一个中国的政策延存至今）。

2001年中国开始实施‘走出去’的政策，并且加入了世界贸易组织（WTO）。此后，中国为了提升自己积极参与国际社会的形象，鼓励农业贸易和海外直接投资。在中国领导人看来，由少数国家操纵的国际社会仍然是不公正的。他们通过开展海外农业活动构建‘南南合作’，以此来克服发展中国家长期以来面临的粮食短缺、市场波动的不公平的局面⁷。中国进出口银行的一位资深经济学家在一次访谈中解释说，“传统发展领域的参与者已经不适应形势……所以，我们决定迅速行动，从根本上做出改变——成为推动变革的催化剂……，进行范式革命。”

中国认为其做法是与不公平的贸易体制对抗，是在解决农业投资不足的问题，并通过分享自己的发展经验对经合组织附加条件的发展援助进行改进。农业对中国的经济发展至关重要。对于中国的农业而言，技术进步、能够确保高产的劳动密集型传统农业、一个有能力动用政策和金融手段治国的强大政权，以及在海外直接投资的促进下逐渐增强的市场体系，这些一直都是很重要的因素。

中国农业大学的研究人员将中国和非洲的农业发展进行比较后认为，将中国的农业推广模式照搬到非洲后，“很明显，这些机构依靠当地政府部门的行政管理能力很难生存下去：这些由中国的大学、农学院、农业企业管理的中心将不得不按照企业经营的方式进行管理。”⁷在中国看来，将农业援助、贸易、投资精心地整合是确保援助项目不会止步于资金援助的关键。因此，对于这一援助

图一：中国在非洲及全球土地投资面积



数据来源：IISD：耕地与水源：中国海外投资⁵

方式所承载的社会及环境责任有所担忧的西方社会必须顺应这一逻辑，而不是假定企业的参与必定完全受利益的驱使。

2012年，中国领导人正式制定了参与非洲农业发展活动的目标8，提出“开展多层次、多渠道、多形式”的合作。表一中列举了中国目前对非洲做出的承诺，其目标是通过技术交流、人才培训、农机推广和农产品加工、以及中方资助的“企业合作”来增强非洲粮食安全保障能力，着重通过“深入挖掘并充分发挥彼此的比较优势，扩大经济互利合作和平衡贸易”来发展能力，解决非洲的粮食保障问题。⁹

为保障全人类的粮食供给？

中国领导人以同样的眼光看待全球粮食供给的挑战及国际援助无果的问题。尽管中国凭借仅占全球9%的耕地面积成功地养育了全球20%多的人口，但是随着耕地面积的减少或恶化、水资源短缺、灾害频发等问题的逼近，再加上气候变化与人口增长、消费习惯改变、饲料需求及食品加工需求上涨等问题叠加所带来的挑战，中国领导人无法以乐观的态度看待粮食保障问题。

中国即便放开了市场，迅速扩大全球农业贸易与投资的规模，但同时仍在不断强化自身的粮食自给自足政策。通过扩大生产，其基础粮食生产基本上可以做到自给自足。但是，近年来，中国不得不对大米、小麦、玉米等主要谷物的出口加以限制。

正是由于受到国内与国际市场需求的双重挤压，中国为增加全球粮食生产做出贡献的决心才如箭在弦。中国决策者认为，更好地实现粮食生产自给自足将减轻其它国家对国际农产品市场的依赖，从而也使中国自身的紧张局面得到缓解。⁷

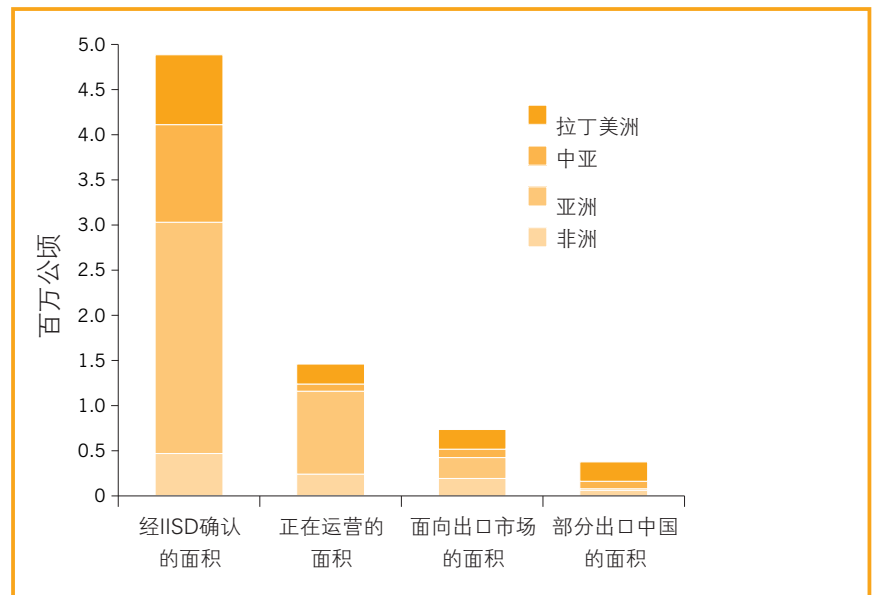
中国领导人在对国内颇具挑战的局势进行考察后，看到了在其他国家应用其业已成熟的农业科技成果的巨大潜力。尽管消费习惯的改变以及国内资源压力的与日俱增确实对中国参与全球农业活动起到了主导作用，但是这一现实情况却并不意味着中国企业在外国购地是为了“满足自身的粮食需求”。

尽管中国进口优选农产品（用于动物饲料、食品加工、能源制造等）的数量在不断增加，但是其大部分海外主要粮食作物投资都侧重于满足当地消费或者出口到区域市场，目的是通过直接土地租赁、承包种植计划、技术培训项目等方式，运用中国的农业生产方式来最大限度地提高全球农业生产效率。

积极参与

促使中国参与全球农业投资的是以下几个假

图二：经确认、正在运营、出口型三类中国土地投资项目占地面积



数据来源：IISD：耕地与水源：中国海外投资⁸

表一：中非农业合作正式议程北京行动计划（2012–2015）

项目	中方承诺：
4.1.3	支持“非洲农业全面发展计划”框架下实施“以增长为中心”的非洲农业规划
4.1.4	向非洲国家派遣农业技术组，加强非洲技术人员培训
4.1.4	向非洲国家派遣农业职业教育培训教师组，帮助非洲建立农业职教体系
4.1.4, 5.2.1	增加援非农业技术示范中心
4.1.4	在粮食种植、储存、加工和流通领域提供技术支持
4.1.4, 4.5.6	鼓励中国金融机构支持中非企业开展农业种植、农产品加工、畜牧业养殖、渔业捕捞和养殖等领域的合作
4.1.4	支持联合国粮食及农业组织的‘粮食保障相关合作项目’
4.1.4, 4.1.6	促进非洲农产品进入中国市场
4.5.2	向非洲国家基础设施建设、农业、制造业和中小企业提供200亿美元贷款额度。
6.3.6	农业技术领域图书的翻译和出版；共同参与中非双方的书展

资料来源：2012年中非合作论坛，《北京行动计划》(2013–2015)⁹

设：任何地方都可以实现粮食自给自足；发展中国家将是主要获益方；中方参与者应分享他们的经验。理解这些假设并努力实现它们之所以非常重要主要有以下三方面的原因：

首先，中国参与农业活动正在改变着“援助”的格局，从发展援助转向发展合作与投资相结合的模式。中方研究人员和决策者认识到，将农业企业投资作为发展援助方式存

在着风险和不确定因素。尽管运用企业模式可以为农业项目提供更大程度的财务保证，但是将非盈利目的与盈利模式融为一体依旧是一个挑战。这一模式依旧有讨论的空间，同时也需要探索能够让中资企业与当地社区共享利益的方式。

其次，更深入地理解中国海外农业投资的动机可以对中国农业模式自身的优缺点建立起更切合实际的认知。中国企业或许并没有圈地，但是他们却以五花八门的方式影响着全球的农业。例如，中国的农业科技人员正通过农业技术示范中心以及承包种植计划来宣传新的粮食品种和种植技术。他们将重点放在依靠技术实现现代化，并藉此提高生产效率。然而，这一模式却忽视了生产所带来的环境成本（在中国环境成本一直以来都很高）。更重要的是，它忽略了土地使用与粮食生产过程中权利与分配、资产权与控制权的问题，这些才是全球粮食保障挑战的核心问题，而非粮食的绝对产量。如果想让中国的农业发展模式为全球土地资源的公平分配、可持续利用做出贡献，发展专家必须紧密地参与到其中。

最后，发展中国家可实现粮食生产自给自足的假设形成了中国的国际农业援助、贸易、投资的政策框架。了解其中所蕴含的动机可以促进各国对全球粮食保障问题形成自己的认识，明确自身在其中的定位，并就如何更好地吸引中国企业参与从而实现这些目标做出决策。无论中国在农业领域的活动是否能够缓解粮食安全问题，都一定会对全球各地农业社区的生产模式和消费习惯带来变化。如果不能积极、建设性地参与其中，那么“互惠互利”很有可能就会局限于中方和当地的权贵阶层了，当地的环境和农业社区则会为此付出代价。发展领域的（当地及国际）参与者、研究人员、非政府机构在为全球粮食保障、可持续农业描绘发展愿景、制定政策的过程中均须发挥各自的作用，并将中国日益重要的影响纳入该框架中。

● 卜慧明，人类学家，主要从事中国发展政策、农业和环境民间团体组织的研究。她负责国际环境与发展学会的战略发展项目，从而让中国能够全面参与该学会的工作。欲联络莱拉，可以发电子邮件至：lila.buckley@iied.org。



注释/进一步阅读内容：

- [1] Malone, A., 2008年7月18日。《中国如何接管非洲，西方社会为何应该对此感到“十分”忧虑》。《每日邮报网络版》www.dailymail.co.uk/news/article-1036105/How-Chinas-taking-Africa-West-VERY-worried.html。
- [2] Smith, D., 2009年7月3日。《粮食潮：中国和西方国家日益增长的需求在非洲引发圈地运动》。《卫报网络版》www.dailymail.co.uk/news/article-1036105/How-Chinas-taking-Africa-West-VERY-worried.html。
- [3] Moyo, D, 2012年。《赢家通吃：中国的资源争夺战》。Allen Lane：伦敦。
- [4] Deborah Bräutigam对中国参与非洲项目的相关报告进行了核查，并解释了与这些项目相关的中国政策框架。欲了解详细内容，请参阅Bräutigam, D., 与 Tang, X. 2009年撰写的《中国非农业活动：‘深入农村’》一文（《中国季刊》199, p689-706）。欲了解有关政策框架方面的内容，请参阅Bräutigam, D. 2011年撰写的《‘具有中国特色的’援助：当中国海外援助和发展融资遇见OECD-DAC援助制度》（《国际发展杂志》，v. 23, n. 5.），以及Cotula, L. et al. 2009年撰写的《圈地还是发展机遇？：非洲农业投资与国际土地交易》（IIED）及 Large, D., Alden, C. 和 Oliveira, R.S.D. 2008年撰写的《中国重现非洲：非洲张开双臂欢迎这个正在崛起的大国》（伦敦：Hurst）。
- [5] Smaller, C等合著。2012. 《耕地与水资源：中国海外投资》。IISD
- [6] 2010年在塞内加尔实地考察时，作者同芝麻承包种植计划的知情人士进行了交流。计划所面临的挑战可参阅这一网址：www.reuters.com/article/2009/02/11/ozatp-china-africa-agriculture-idAFJJOE51A0KJ20090211?sp=true；具体细节可参阅（只有中文版）：《中国民营企业首次投资塞内加尔农业领域》，2011年7月12日，www.ccpit-ccft.org/newsread.asp?id=313&type=3
- [7] Li, X.等人合著。2012. 《中国与非洲的农业发展:比较分析》。Routledge, 2012年。
- [8] 2012年中非合作论坛。中非合作论坛第五届部长级会议《北京行动计划》（2013-2015），中非合作论坛，2012年7月23日。www.focac.org/eng/zxxx/t954620.htm
- [9] 中华人民共和国外交部，2012年。中非合作论坛第五届部长级会议《北京宣言》。中华人民共和国外交部，2012年7月20日。

国际环境与发展研究所

（IIED）是一个独立的、非营利性的研究机构，从事可持续发展领域的工作。

IIED在地方、国家、区域及全球等各层面提供研究并实现可持续发展的专业知识和领导能力。

本研究由英国政府资助，但所表达的观点并不一定代表英国政府的观点。

联系人: Lila Buckley
lila.buckley@iied.org
 80-86 Gray's Inn Road,
 London WC1X 8NH, UK
 电话: +44 (0)20 3463 7399
 传真: +44 (0)20 3514 9055
 网址: Website www.iied.org