

WORLD AGRICULTURE

(Monthly, Started in 1979)

No.09, 2021

Main Contents

- Study on the mechanism construction of the ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve
..... YU Aizhi, GONG Zibing, GONG Liying (4)
- Experience and enlightenment of rural relative poverty management in European and American countries
..... ZHAO Di, LUO Huijuan (12)
- Mode selection of Chinese enterprises' agricultural investment in Central Asia
—A comparative analysis based on “The Belt and Road” investment environment
..... ZHAO Jie, CHEN Yangfen (24)
- Analysis on regional heterogeneity of impact of the construction of Free Trade Zone on
agricultural products trade
..... QIN Zhaohui, WEI Yixuan, FAN Yali, et al (49)
- Cooperative governance: a study on ecological production behavior of cooperative farmers
from the perspective of organizational embeddedness
..... ZHAO Peipei, YUAN Xuepei, LIU Tianjun (58)
- The evolution of American rural development and its enlightenment to China's rural revitalization
..... PAN Qilong, HAN Zhen, CHEN Jueying (76)
- Re-evaluation of the knowledge stock and rates of return to China's agricultural public research and
development
..... ZHANG Xu, WANG Chengjun, ZHANG Shuhe (83)
- Agglomeration externality, interaction effect and growth of Chinese agro-processing industry
—Based on the evidence of 322 prefecture-level cities
..... DING Yuchao, ZENG Guang, NIE Xin (94)

Edited by World Agriculture Editorial Office

E-mail: shijienongye2008@126.com

Periodical Publications: No.82-130

Published by China Agricultural Press Co., Ltd.

Address: No.18 Building Maizidian Street,

Chaoyang District, Beijing, China 100125

Editor in Chief: Hu Leming

Vice-Editors in Chief: Zhang Lisi Xu Hui

Executive Chief Editor: Jia Bin

Editors: Wei Jinjin Zhang Xuejiao Zhang Wenting

Tel: 010-59194435/988/990

Fax: 010-65005665

Website: <http://sjny.cbpt.cnki.net>

编辑委员会

主任

屈冬玉

副主任

隋鹏飞 陈邦勋 谢建民

张陆彪 马洪涛 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

政策研究

东盟与中日韩大米紧急储备机制建设研究

..... 于爱芝 龚子兵 宫丽颖 (4)

欧美国家农村相对贫困治理的经验与启示

..... 赵 迪 罗慧娟 (12)

分析预测

中国企业对中亚农业投资的模式选择

——基于“一带一路”投资环境的对比分析

..... 赵 捷 陈秧分 (24)

亲环境动机对规模养猪户农业碳交易参与的影响

..... 王安邦 何 可 张俊飏 (37)

自由贸易试验区对农产品贸易影响的区域异质性分析

..... 覃朝晖 魏艺璇 范亚莉 等 (49)

合作共治：组织嵌入视角下合作社农户生态生产行为研究

..... 赵佩佩 袁雪霏 刘天军 (58)

环球瞭望

日本乡村振兴中空间商品化的实践及启示研究

——以岐阜县白川村为例

..... 何银春 何淑微 曾斌丹 (68)

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

美国农村阶段发展及对中国乡村振兴的启示

..... 潘启龙 韩 振 陈珏颖 (76)

中国 农业

中国农业公共 R&D 投入知识存量及收益率再测算

..... 张 旭 王成军 张书赫 (83)

集聚外部性、交互效应与中国农产品加工业增长

——基于 322 个地级市的实证

..... 丁玉超 曾 光 聂 鑫 (94)

国际 粮 农 动 态

广德福大使出席联合国副秘书长与 G77+ 中国会议等 5 则 (106)

贸易 监测

2021 年 8 月世界农产品供需形势预测简报 张明杰 杨海成 (110)

其 他

增强食物供应链韧性以应对多种不确定性

——评周曙东专著《农产品安全、气候变化与农业生产转型研究》

..... 樊胜根 (115)

中国国外农业经济研究会“十四五”期间东北亚农业合作展望会学术会议

综述 李翠霞 尹红力 (117)

英文 摘要

MAIN ABSTRACTS (122)

主 编 胡乐鸣
副 主 编 张丽四 徐 晖
执行主编 贾 彬
责任编辑 卫晋津 张雪娇
 张雯婷
编 辑 吴洪钟 汪子涵
 陈 璠 程 燕
 林维潘

出版单位 中国农业出版社有限公司
印刷单位 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 2021 年 9 月 10 日
地 址 北京市朝阳区麦子店街
 18 号楼
邮 编 100125
电 话 (010)59194435/988/990
传 真 (010)65005665
投稿网址 <http://sjny.cbpt.cnki.net>

广告发布登记：
 京朝工商广登字 20190016 号

ISSN 1002 - 4433
CN 11-1097/S

定 价 18.00 元

凡是同意被我刊发表的文章，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

● 政策研究

东盟与中日韩大米紧急储备机制建设研究

◆ 于爱芝¹ 龚子兵² 宫丽颖¹

(1. 中央财经大学乡村振兴研究基地 北京 100081;

2. 湖南农业大学东方科技学院 长沙 410128)

摘要: 区域粮食安全是经济发展和社会安全稳定的基本前提,同时也是维护互信友好、互利共赢的区域国家间关系和参与国际政治博弈的重要影响因素。东盟与中日韩大米紧急储备(APTERR)是世界第一个、也是迄今唯一正式生效的区域性粮食紧急储备合作机制,具有较高的国际关注度和影响力。本文聚焦APTERR机制,通过对相关调查报告、协议文件以及官方网站新闻报道等数据、文献的深入分析,研究该机制的创设背景、运行以及执行进程。在此基础上深入剖析中国与APTERR的行动状况与不足,提出未来发展的政策建议。研究指出,在APTERR机制建设和推进中,中国在机制建立、日常工作开展和具体投放实践中发挥着一定的作用,但也呈现出缺乏系统性谋划、参与度低、尚未形成切实有效的日常合作机制和长期性项目合作等不足。未来中国应当强化战略认知,发挥区域大国效应,增强中国区域合作议程设置能力;创新APTERR机制建设;积极筹划推进第一层级和第三层级投放,寻求区域可持续发展;落实领导人会议成果,抓住疫情危机时机,引领机制的拓展;对外派驻农业外交官和专家,增强话语权与影响力。

关键词: 东盟与中日韩(10+3);大米紧急储备;APTERR;区域粮食安全

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2021.09.001

1 引言

区域合作是当今世界发展的主流趋势。区域粮食安全是经济发展和社会安全稳定的基本前提,同时也是维护区域国家间互信友好、互利共赢关系和参与国际政治博弈的重要影响因素之一。东盟与中日韩(10+3)是东亚区域合作的主渠道。东盟与中日韩大米紧急储备(APTERR)是世界第一个、也是迄今唯一正式生效的以区域内国家粮食互助、保障区域粮食安全为目标的区域性粮食紧急储备合作

机制,具有较高国际关注度和影响力。中国应当深度参与东盟与中日韩粮食安全合作体系建设,加强

收稿日期:2021-05-03。

基金项目:农业农村部对外经济合作中心“我国深度参与东盟与中日韩粮食安全体系建设”。

作者简介:于爱芝(1974—),女,河北唐山人,教授,研究方向:农业国际发展、农产品国际贸易与跨境投资、乡村治理等, E-mail: yuaizhi@cufe.edu.cn;龚子兵(1997—),男,湖北天门人,研究方向:国际经济与贸易。

通信作者:宫丽颖(1975—),女,黑龙江哈尔滨人,教授,研究方向:国际农业政策、品牌管理, E-mail: glying1234@cufe.edu.cn。

APTERR 机制建设, 引领东亚区域粮食安全合作, 树立负责任大国形象。

近年来随着区域合作的不断深化, 东亚区域合作研究逐渐受到国内外学术界的关注, 其研究成果较为丰富, 但关注区域粮食安全的学术成果较少。Mark 等根据国际农产品和贸易政策分析模型预测了农业研究和知识投资对提高亚洲农业和粮食安全的重要作用^[1]。Timmer 表明亚洲粮食安全在摆脱贫穷饥饿方面取得了巨大进展, 但粮食的可获得性、利用率和稳定性水平仍需提高; 亚洲粮食安全战略不够明晰, 更加开放的大米贸易制度将有助于保障区域粮食安全^[2]。长谷山崇彦提出粮食安全保障是亚洲区域经济合作的重要实践^[3]; 铃木宣弘^[4]和豊田隆^[5]基于粮食自给率、财政预算、关税、环境等要素提出构建东亚共同农业政策的可能性以及粮食安全保障与东亚共同体建设课题等。国内关于东亚粮食安全的代表性研究包括崔海宁梳理了东亚粮食安全合作进程中的机制建设、问题与中国对策^[6]; 王永春和王秀东分析了粮食安全国际合作发展趋势, 并提出了推进人类命运共同体建设, 提高中国国际话语权等的对策建议^[7]; 贺平从区域公共产品视角分析了日本在东亚粮食安全中大米储备的实践经验^[8]; 周竹君和王娟从贸易、投资、技术合作三个层面探讨了“一带一路”粮食合作思路等^[9]。亚洲区域粮食安全的已有研究多基于对外经济贸易学、农业技术合作等视角, 针对 APTERR 机制这一重要区域合作的学术研究少见。本文从区域粮食安全合作视角, 聚焦 APTERR 机制, 通过对相关外文调查报告、协议文件、会议记录以及官方网站新闻报道等数据、文献的深入分析, 剖析了 APTERR 机制的创设背景、运行以及执行进程状况, 并结合中国参与 APTERR 行动现状, 指出参与过程中存在的不足, 并提出未来发展的政策建议。

2 APTERR 机制的创设背景

大米是重要的战略性资源, 尤其对于人口众多的亚洲国家而言, 以大米为代表的粮食问题尤为受到关注。作为粮食安全保障机制, 东亚各国政府各自拥有大米的国家储备, 也意识到其在区域粮食储备合作中的重要性。1979 年 10 月东盟诸成员国签

署了《东盟粮食安全储备协议》(AFSR), 建立了以应对紧急危机时粮食援助为目标的东盟大米紧急储备机制 (AERR), 依据协议设立了管理协调组织“东盟粮食安全保障储备委员会”, 规定大米储备份额为 8.7 万吨。但由于该机制大米储备规模非常小, 仅为东盟各国半天的需求量, 不足当时东盟整体大米需求的 0.1%, 加之加盟各国责任划分不明确、灾害时释放机制与运营管理基准不完善, 此后 20 余年东南亚遭遇紧急危机灾害状况时东盟大米紧急储备机制并未启动。由此可见, 当时东盟大米紧急储备机制建立的实际意义不大, 更多的是具有象征意义的区域合作的先期探索。东亚粮食安全保障问题需要寻找一个更稳定、更优化的解决方案。20 世纪 90 年代末东盟与中日韩经历了粮食价格危机, 粮食价格的不确定性和不稳定性直接激发了各国对加快建立粮食储备、加强区域粮食安全保障和建立应对粮食紧急需要的可行性机制的诉求。1998 年在东盟农林部长会议中各国决定重新评估并改善东盟大米储备机制, 1999 年再次向东盟事务局提交尽早推进东盟大米储备机制完善的方案^[10]。

在此背景下, 2001 年东盟会议中提倡要改善原有东盟大米紧急储备机制, 为设立可行的大米紧急储备机制进行调查研究。2001 年 10 月在第一次东盟和中日韩农林部长会议中正式决定开展“东亚粮食安全保障与大米储备机制调查”项目 (TOR), 指定泰国农业部进行东亚粮食安全保障与大米储备机制的可行性研究, 日本政府通过农林水产省和国际协力机构 (JICA) 提供技术援助和支持。2002 年 5—12 月日本政府应泰国政府要求, 出资约 7 000 万日元, 开展了“东亚粮食安全保障与大米储备机制调研”。该调研确定了东亚大米紧急储备规模应达到 175 万吨; 在机制设置上, 除灾害危机时的紧急粮食援助外, 还应当考虑对贫困阶层的援助; 机制的长期目标是在灾害和贫困援助、大米价格稳定、调节大米供需、奖励农业等多方面发挥效应。该调研成为东亚大米紧急储备机制建立的理论基石, 也是东亚区域粮食储备合作的起点。基于该调研成果, 2002 年 10 月在老挝万象召开的第二次东盟与中日韩农林部长会议决定启动东亚大米紧急储备 (EAERR)

试点项目，旨在加快建立大米储备，加强区域粮食安全，消除贫困。

EAERR 试点项目始于 2004 年 3 月，止于 2010 年 2 月，历时六年。其间在首先进行了为期三年的先期试点项目后，由于需要积累更多应对灾害等实践经验，项目三次延期直至 2010 年 2 月^[5]。日本和泰国两国为协调国，日本政府通过农林水产省共提供 634 万美元的财政支持，泰国政府提供事务局办公场所和行政人员配置等实物支持。试点项目实施的主要目的是验证建立东亚大米紧急储备长效机制的可能性与效果，确立储备机制与投放机制。试点项目期间对柬埔寨、老挝和菲律宾等国提供了约 3 000 吨大米的粮食救济，主要由日本政府提供捐款并以现金形式购买^[8]。

2008 年，EAERR 试点项目尚在进行中，大米、小麦、玉米等国际价格高涨，粮食危机再次席卷全球。越南、印度等大米主要生产国和消费国通过调

整贸易政策、补贴等方式降低国内粮食价格，优先满足国内供应，但这并不能从根本上规避粮食危机的冲击，建立危机管理机制成为保障粮食安全的重要战略。2009 年 10 月在泰国华欣举行的第十二届东盟与中日韩首脑会议上，东盟与中日韩各国领导人宣布了《东盟与中日韩关于粮食安全和生物能源开发合作的华欣声明》。该声明指出，基于东亚大米储备经验，在与相关国际组织的密切合作下，在兼顾东盟与中日韩各国的承诺并遵守国际规则的情况下，各国领导人将探求建立 APTERR 机制的可能性。在此共识下，2009 年 11 月在文莱达鲁萨兰召开的第九次东盟与中日韩三国农林部长会议通过了联合新闻声明，决议将 EAERR 试点项目扩大为常设机制，在试点项目结束之后尽早完成转变。2011 年 10 月 7 日在各成员国的积极推动下，《东盟与中日韩大米紧急储备协定》签署，2012 年 7 月 12 日 APTERR 机制正式启动（表 1）。

表 1 APTERR 机制的创设历程

时 间	主要内容
1979 年 10 月	《东盟粮食安全储备协议》签署，建立东盟大米紧急储备机制
1998 年	东盟农林部长会议决定重新评估东盟大米紧急储备机制
2001 年 10 月	第一次东盟和中日韩农林部长会议决定开展“东亚粮食安全保障与大米储备机制调查”项目
2002 年 5 月	日本政府出资开展“东亚粮食安全保障与大米储备机制调研”
2002 年 10 月	第二次东盟与中日韩农林部长会议决定启动东亚大米紧急储备试点项目
2004 年 3 月	东亚大米紧急储备试点项目开始
2009 年 10 月	《东盟与中日韩关于粮食安全和生物能源开发合作的华欣声明》指出，将探求建立东盟与中日韩大米紧急储备机制的可能性
2009 年 11 月	第九次东盟与中日韩三国农林部长会议决议将东亚大米紧急储备试点项目扩大为常设机制
2010 年 2 月	东亚大米紧急储备试点项目结束
2011 年 10 月	《东盟与中日韩大米紧急储备协定》签署
2012 年 7 月	东盟与中日韩大米紧急储备机制正式启动

资料来源：笔者基于相关文献整理。

3 APTERR 的运行机制

APTERR 机制中三个层级投放模式设置逻辑缜密，每一层级都阐明了具体投放条件，明确了供应国、需求国、秘书处和理事会职责，为短期或长期可能受粮食安全威胁的东盟和中日韩国家提供了多

重保障。第三层级与第一层级、第二层级相比，因其具有触发迅速、耗时较短、成效显著的特点，成为紧急援助快速通道，是 APTERR 机制中运行实践次数最多，也最为常见的投放模式。在完善的运行流程框架下，APTERR 机制得以顺利落地实践（表 2）。

表 2 APTERR 的运行机制

储备方式	标识储备 (各国保管并负担费用)		实物储备 (各国政府捐赠, 紧急时投放)		
	第一层级 (Tier1)	第二层级 (Tier2)	第三层级 (Tier3)		
投放模式			预先部署类型		紧急类型
投放特点	紧急时以贸易形式 投放	紧急时作为粮食支援 投放	紧急人道主义援助	严重紧急人道主义 援助	削减贫困饥饿人道 主义援助
触发方式	—	请求触发	请求触发	自动触发	扶贫触发
投放条件	可预测的紧急状况远 期合约为准	无法预测的紧急状况 现货合约为准	由受灾成员国提出 请求	依据紧急投放指南	超过特定储备期限 (12 个月) 未使用的 食物储备大米
投放价格	依据合约决定有偿	依据合约决定有偿或 无偿	无偿	无偿	无偿

在储备方式上, 整体大米储备划分为标识储备和实物储备两大类。标识储备是指在各国自主决策的基础上, 将本国大米储备中指定一定数量的大米用于出现紧急粮食危机情况时提供援助, 由 APTERR 决策机构理事会予以定期评议。标识储备的购买、仓储和维护等成本由各国自主承担。实物储备则是各国以现金或大米等实物形式自愿捐赠的储备, 紧急危机时通过联合国世界粮食计划署、非政府组织等适当的国际组织进行援助。实物储备储存在捐助国、预计受援国或自愿保管实物大米紧急储备的驻在国仓库中。

在投放模式和投放特点上, APTERR 机制设置了三个不同层级的投放模式以确保整体项目顺利运行, 即第一层级远期合约以贸易形式投放、第二层级现货合约作为粮食支援投放以及第三层级大米紧急援助与削减贫困饥饿 (PAME) 人道主义投放。标识储备需要事前申报调整通过第一层级或第二层级投放, 实物储备用于第三层级大米紧急援助或削减贫困饥饿人道主义投放。第一层级远期合约大米投放, 即区域内两国间通过事前合约, 缔结购入合同, 必要时申请有偿投放。第一层级要求援助国和需求国有前瞻性, 对未来几年可能发生的情况进行合理预判和综合考量。在第一层级下成员国没有做好充分准备的无法预测的紧急状况下, 仍可通过第二层级投放进行解决。第二层级是现货合约大米投放, 需在联合国粮农组织、世界粮食计划署等第三方机构对大规模灾害和粮食援助的必要性进行认定的基础上, 通过长期借贷 (5~10 年) 申请投放; 第三层级是灾害等紧急危机下投放大米或现金实物

储备进行立即人道主义援助, 这类储备来自各国政府捐赠, 用于紧急情况下人道主义援助、严重紧急情况下快速反应人道主义援助以及通过扶贫和消除营养不良计划下解决粮食不安全状态的其他人道主义援助。

APTERR 机制的触发方式分为请求触发、自动触发和扶贫触发三种。请求触发同时适用于第二、第三层级, 请求触发的投放由受灾成员国提出正式请求后启动。APTERR 日常事务执行机构秘书处根据紧急状况的严重性和实际储备情况对请求进行评估, 然后将请求连同建议一起提交理事会最终批准, 请求触发投放的大米数量为 50 吨以上。自动触发投放是由秘书处根据事先设定的资格条件确认实物大米储备投放, 以便保证按照储备方的请求对某个成员国严重和迫切的紧急状态做出快速反应, 自动触发投放大米数量最多为 50 吨。扶贫触发投放应由储备方提出请求来启动, 请求应包括实物大米使用方案, 如针对小学生、城市贫困人口、儿童福利及其他类似项目的援助等, 扶贫触发只能投放存放国超过特定储备期限 (12 个月) 的实物大米储备。

从投放条件和投放价格来看, 第一层级和第二层级通常是以合约为准进行有偿投放。投放大米的定价以现行国际市场价格为基础, 并根据定价公式进行计算。付款通常为现金方式, 亦可在供应国和需求国达成一致意见后采用长期贷款或赠款方式。第三层级为扶贫无偿投放, 投放过程中产生相关国内税收和行政费用均应由发起国承担。其中超过特定储备期限 (12 个月) 未使用的实物储备大米在更新替换时期作为削减贫困饥饿投放, 用来增加贫困

群体的福利和改善营养不良状况。第三层级可分为预先部署和紧急两种类型。在投放环节上,预先部署类型投放经过请求、验证、批准、分发四个环节;而紧急类型与预先部署类型相比,中间增加了接收捐赠与交货两个环节。

4 APTERR 机制的发展进程

APTERR 于 2016 年 8 月取得了国际机构法人资格,成为常设性机构,为日后机制下各层级投放的有效运行提供了制度和组织保障。自创设以来,该机制在帮助区域内国家应对自然灾害等造成的紧急粮食危机、保障粮食安全、削减饥饿贫困等人道主义援助方面发挥了积极作用。

4.1 储备规模、合约形式与运营资金认捐状况

在大米紧急储备规模上,APTERR 最初计划起始量为 5 万吨,最终扩大至 175 万吨。具体实施中标识储备总量截至 2008 年仅为 33.7 万吨,2009 年 4 月增加至 63.7 万吨(东盟各国合计 8.7 万吨、中国 30 万吨、日本 25 万吨,韩国商议中为 0)。2009 年年底标识大米紧急储备达到 78.7 万吨,其中东盟各国合计 8.7 万吨、中国 30 万吨、日本 25 万吨,韩国 15 万吨。中日韩三国作为主要供应国,储备数量占比接近 90%,共 70 万吨。

在合约形式上,东盟 8.7 万吨紧急储备米总量中,泰国、越南、印尼、菲律宾、马来西亚和老挝六国签订了正式合约,共计 6.2 万吨;缅甸、新加坡、文莱和柬埔寨四国以“等待国内协调结果”为由签订了临时合约。正式合约与临时合约形式、标识储备大米数量的差异可以看出成员国各国对待该机制的态度与支持程度。前文所述标识储备实际上是各国国家大米储备的一部分。印度尼西亚政府拥有约 150 万吨国家大米储备,拿出其中 1.2 万吨作为标识大米储备。而日本《粮食法》规定国家大米储备 100 万吨,承诺拿出其中 25 万吨作为标识大米储备,除此之外还主动拿出与 WTO 签署的低关税大米期末库存的一部分作为援助米投放,可见日本积极参与和投入到东盟与中日韩紧急大米储备机制的建设中,并发挥着重要的作用^[5]。

在留本基金上,《东盟与中日韩大米紧急储备协定》规定,各国认捐留本基金,基金利息用于支持秘书处日常运转和项目实施。在总计 400 万美元留

本基金中,中国、日本、韩国各认捐 100 万美元的留本基金。除此之外,中日韩各国每年还需提供 7.5 万美元年度运营成本,东盟十国合计提供 7.4 万美元。根据 2018 年签署的《东盟与中日韩大米紧急储备协定(修订版)》,各成员国在机制运行的第二阶段(2018—2022 年)继续以五年为周期每年认缴运营成本。

4.2 总体投放实践状况

APTERR 机制建立以来,其投放实践日益活跃,在应对洪水、干旱、虫害和减贫等突发紧急自然灾害和人为灾害危机方面发挥了积极作用,为成员国的粮食安全提供了一定保障。截至 2020 年 7 月,APTERR 机制下已实施 33 次大米投放,其中第一层级投放实践仅有 1 次,其余 32 次皆为第三层级投放,第二层级投放尚未开展实质性活动。

APTERR 机制下第一层级的大米投放实践仍处于起步阶段。菲律宾和越南早在东亚大米紧急储备试点项目阶段就曾尝试过第一层级的远期合约标识储备大米投放,但由于供应国越南本国突发自然灾害,优先满足国内急迫需要而没能实施,之后也一直未能实践。直至 2016 年 APTERR 秘书处积极呼吁成员国参与第一层级实践,泰国、越南、日本和韩国表示有意愿成为供应国,菲律宾表示愿意作为需求国参与。终于在 2018 年 10 月,菲律宾农业部与日本农林水产省签署了第一层级投放合作备忘录(MOC)并开始实施,成为 APTERR 机制下首次第一层级大米投放实践项目,也是截至目前唯一一次第一层级实践合作。该项目执行期为三年,日本向菲律宾提供 APTERR 机制下 10 000 吨标识储备大米,包括泰国长粒大米和日本短粒大米两个品种,每个品种 5 000 吨^[11]。由于与各国国内消费和紧急需求相比,提供给第一层级和第二层级投放的大米标识储备规模太小,加之即使处于紧急时期,各国从正常市场渠道获得大米供应也并不困难,因此第一层级和第二层级投放吸引力小。尽管 APTERR 秘书处积极呼吁成员国参与第一层级和第二层级投放活动,但很少有成员国愿意参与实践。

APTERR 机制下第三层级投放尤为活跃。2012 年 1 月至 2020 年 7 月,第三层级模式下共实施 32 次投放,捐赠大米总量为 24 820 吨,其中有 5 个供应国和 6 个受援国参与。供应国中,韩国的大米捐

赠量排名第一，为 15 000 吨，其次是泰国、日本、中国和马来西亚，捐赠量分别为 5 000 吨、3 670 吨、800 吨和 350 吨。在大米现货捐赠次数上，日本捐赠 16 次，排名第一，韩国 13 次，中国、马来西亚和泰国各捐赠 1 次，其他成员国尚未参与。受援国中，越南以 10 000 吨受援量位列第一，菲律宾、缅甸、老挝、柬埔寨和印度尼西亚分别接受援助大米 8 935 吨、3 100 吨、2 125 吨、460 吨和 200 吨。在接受捐赠次数上，缅甸接受捐赠 11 次，是接受捐赠次数最多的国家，其次是菲律宾 10 次、老挝 5 次、柬埔寨 4 次、印度尼西亚和越南各接受捐赠 1 次（表 3）。在现金捐赠方面，仅有日本和韩国两个国家为大米采购和运营成本提供了现金捐赠，现金受援国有印度尼西亚、柬埔寨、老挝、缅甸和菲律宾 5 个国家。

表 3 2012 年 1 月至 2020 年 7 月第三层级实物储备投放总体状况

供应国	捐赠量 (吨)	捐赠次数 (次)	受援国	受援量 (吨)	受援次数 (次)
韩国	15 000	13	越南	10 000	1
泰国	5 000	1	菲律宾	8 935	10
日本	3 670	16	缅甸	3 100	11
中国	800	1	老挝	2 125	5
马来西亚	350	1	柬埔寨	460	4
总计	24 820	32	印度尼西亚	200	1

数据来源：依据 APTERR 官方网站报告数据整理所得。

5 中国参与 APTERR 行动状况

中国始终关注维护东亚地区粮食安全和促进农业可持续发展。在 APTERR 机制建设和推进中，中国积极参与并支持，在机制建立、日常工作开展、具体投放实践中发挥着一定的作用，但也存在着不足。

中国承诺专储 30 万吨大米，是机制下承诺大米专储量最高的国家，占总体储备量 78.7 万吨的 38%，可见中国政府支持机制创设的积极态度。在留本基金认捐上，中国认捐 100 万美元留本基金，是认捐留本基金最高的三个国家之一。中日韩各国每年提供 7.5 万美元年度运营成本，东盟十国合计提供 7.4 万美元。第一个五年期运营成本缴纳周期（2013—2017 年）于 2017 年到期后，中国签署了

《关于修订〈东盟与中日韩大米紧急储备协定〉的议定书》，继续以五年为周期每年缴纳运营成本。

中国加强国内相关部门工作机制建设，如在农业农村部国际合作司亚非处设联络员，农业农村部对外经济合作中心和有关专家提供技术支持，提升部内工作机制建设，设置联络员加强与秘书处沟通。农业农村部作为牵头部门，与外交部、国家发展改革委、财政部、商务部、国家粮食和物质储备局等相关部门组织召开 APTERR 部际协调会，促进部委间沟通，积极参与理事会活动，为项目发展和规则制定进言献策。会议期间，中国积极参与会议讨论，多次在成员国留本资金和运营成本缴纳、留本基金运营收益、项目工作计划、财务管理计划、合约签订以及秘书处设定的会议议题中提出中国的意见与建议，积极宣介中国区域农业合作成就，分享农业合作经验，提升话语权和影响力。

在具体投放实践上，相对于日本和韩国的积极参与，中国的表现仍存在着投入不足、未能充分发挥作用等问题。截至 2020 年 7 月中国仅参与 1 次 APTERR 第三层级投放，尚未进行第一、第二层级实践的推进。2013 年年底超强台风“海燕”给菲律宾造成大量人员和财产损失，按照履约机制，应 APTERR 秘书处请求，经中国农业部与外交部亚洲司、商务部援外司共同协调，中国政府通过该机制向菲律宾遭受台风袭击地区提供 800 吨大米实物援助，价值约 500 万元人民币，受到菲律宾高度赞赏。本次投放实践属于第三层级捐赠，中国的援助大米于 2014 年 3 月抵达菲律宾宿务港口，截至 2014 年 5 月发往菲律宾宿雾省的 300 吨大米已全部发放完毕，共计 121 993 户受灾家庭受益；发往菲律宾薄荷岛的 500 吨大米中，有 47 983 户受灾家庭分得中国援助大米。^[12]2018 年中国曾计划参与第三层级大米紧急储备投放工作，但由于国内机构改革，部分政府部门职能分工有所调整，投放工作暂缓实施。2020 年机构改革已基本完成，中国计划重启大米紧急储备投放工作，农业农村部与国家国际发展合作署等部门积极协调，正在积极推进实施相关工作。

APTERR 作为迄今唯一正式生效的区域性粮食紧急储备合作机制，凭借其高度的国际关注度和影响力成为充分具备开展农业外交的平台资源。中国注重与东亚国家的双多边农业合作，对 APTERR 机

制投入不足,采取了最低限度参与。这在一定程度上限制了中国充分发挥作为区域大国的作用,更不利于东亚粮食安全进程的整体推进。在中国,粮食安全合作涉及多部委的涉外职能和专业知识,一项决策的形成是诸多部门政策博弈甚至是一定的权利让渡和妥协的结果。APTERR 机制的推进由农业农村部牵头,涉及外交部、国家发展改革委、财政部、商务部、国家粮食和物资储备局等多个部门,由于缺少全局性战略指导,加之各部门在决策时都会持有各自的态度、立场和政策取向,始终存在着多头管理、沟通不力和审批程序繁杂的问题,客观上阻碍了机制的推进。中国参与各层级会议均肯定粮食安全合作的重要性,并就切实加强区域粮食安全合作达成共识,但目前很多合作由于缺乏系统性谋划、参与度低,往往是发表宣言多于制定计划、召开论坛多于实际行动。APTERR 亦是如此,尚未形成切实有效的日常合作机制和长期性项目合作。

6 中国参与 APTERR 的政策建议

2019 年 10 月国务院发表的《中国的粮食安全》白皮书指出,中国将努力构建粮食对外开放新格局,加强合作,为维护世界粮食安全做出不懈努力^[13]。2020 年 9 月习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十五次会议中强调,要把保障粮食安全放在突出位置,健全粮食安全制度体系,为中国深度参与东盟与中日韩粮食安全合作体系建设提供了方向指引。立足于中国当前粮食安全合作现状与存在的问题,提出以下建议。

6.1 强化战略认知,发挥区域大国效应,增强中国区域合作议程设置能力

粮食事关国运民生,粮食安全是国家安全的重要基础。中国必须强化区域粮食安全合作战略认知,高度重视粮食安全合作的优先地位,站在习近平总书记提出的“构建人类命运共同体”战略高度,承担作为世界大国的区域责任,积极深入参与,务实合作,增强中国区域合作议程设置能力,使 APTERR 机制成为中国发挥区域大国作用的重要平台。

6.2 创新 APTERR 机制建设

高度重视 APTERR 机制建设,确立以农业农村

部为牵头机构,外交部、国家发展改革委、财政部、商务部、国家粮食和物资储备局、中国储备粮管理集团有限公司、中粮集团有限公司等多部委企业参与协调,辅之以部际协调工作组、专家智力支撑小组的合作机制,制定总体规划,推进 APTERR 机制切实开展。依据中国履约任务,结合各部委和企业职能,创新 APTERR 机制建设(图 1)。此外,中国应当加大对 APTERR 机制的支持力度,积极参与机制管理运作与实践投放。建议通过追加注资成为第一出资国;设立 APTERR 财政专项资金和援外资金;创设长期性项目,承诺定期捐赠储备大米;在灾害易发生国建造或租用大米仓库等。

6.3 积极筹划推进第一层级和第三层级投放,寻求区域可持续发展

APTERR 机制下第一层级投放在规避未来因不可测因素带来的救济延迟、储备量不够等风险上具备独特优势。且目前第一层级投放仅有一个日本与菲律宾签署的远期合约项目,其投放具有高关注度和示范性效应。建议中国以供应方身份尽快参与第一层级投放。在第三层级投放上中国也应当积极推进,建议每年捐赠 2 次以上,最低捐赠总量 800 吨,尽可能采用大米实物捐赠方式。与现金捐赠相比,大米实物捐赠操作方式更为成熟,不仅有助于调节现有国家储备,平衡国内大米市场价格,还可以使中国企业从中受益。人道主义投放中尽量避免无条件直接援助,应当创新合作形式,与对外援助、受援国国家和当地组织密切协同,与当地农业设施建设、卫生和教育等民心民生项目灵活结合。充分尊重受援国民众自身努力,通过劳动与粮食对价交换、投资乡村产业基金、培训民众劳作技能、设置文化活动等方式,使援助得以回转再利用,促使受援地区可持续发展。由此使受援国政府和民众能够获得区域粮食安全合作“实感”和中国外交“善意”,客观上也能够改善中国与受援国双边关系,促进合作,提升国际形象。

6.4 落实领导人会议成果,抓住疫情危机时机,引领机制的拓展

李克强总理于 2017 年第二十次东盟与中日韩领导人会议和 2020 年东盟与中日韩抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议上强调,中国将支持 APTERR 机制建设,发挥好 APTERR 等机制的作用,加强各国协

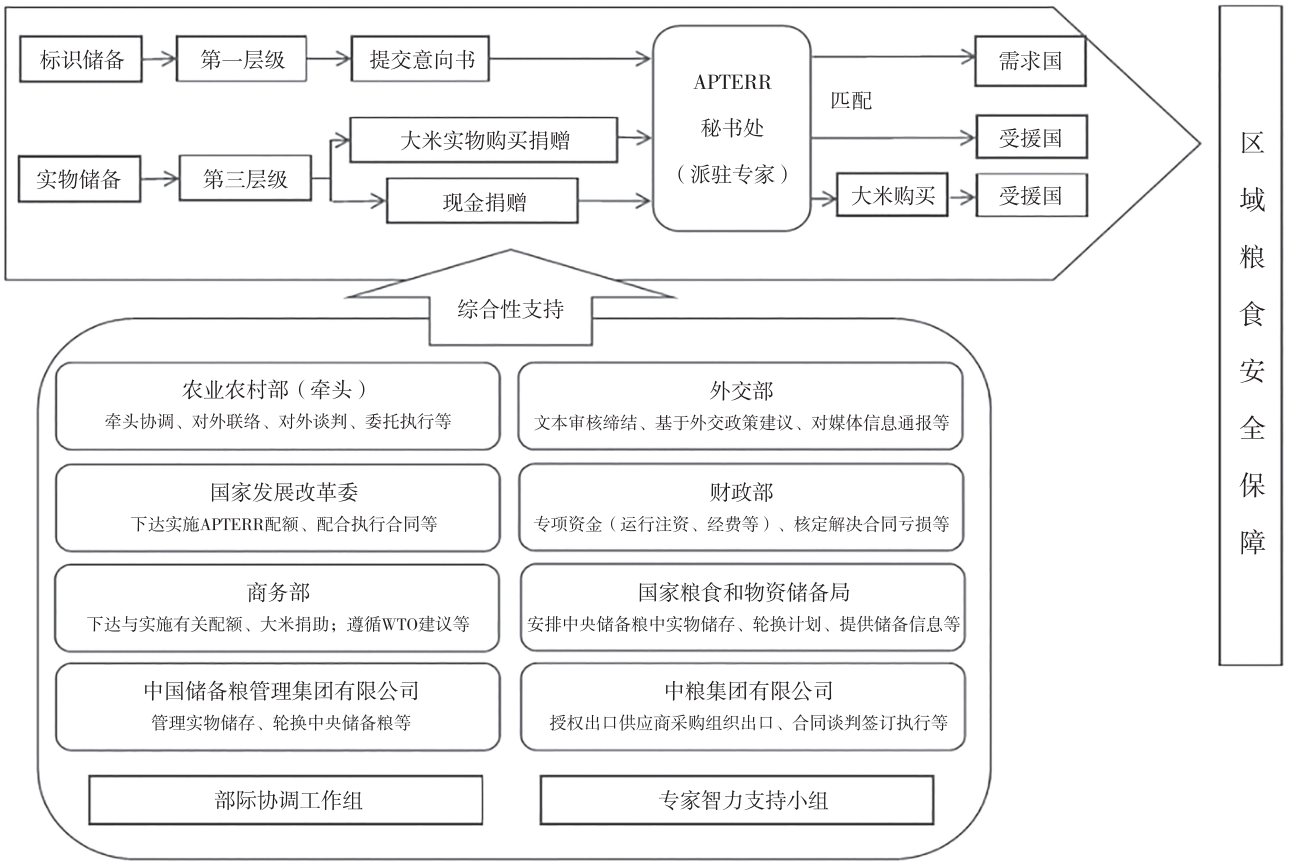


图1 中国参与 APTERR 模式

作，保障本地区粮食供给和市场安全^[14]。建议积极落实领导人会议成果，发挥中国在 APTERR 机制中的大国作用。当前中国新冠肺炎疫情防控取得了重要的阶段性成效，疫情期间 APTERR 召开视频会议与中国驻东盟代表团官员分享项目经验，为东盟区域医疗用品和设备储备区（RRMSE）建立提供了可借鉴信息，该会议也是将 APTERR 应对危机的机制进行拓展的有利尝试。建议中国抓住时机，在为东盟国家提供抗击疫情和人道主义援助的同时，创新性设置项目，引领推动将现有 APTERR 危机应对机制拓展到其他主要粮食产品和危机相关领域，构建区域合作制度，促进共同发展。

6.5 对外派驻农业外交官和专家任职，增强话语权与影响力

东盟是中国“一带一路”农业合作重点区域，建议向驻外使馆或经商参处派驻农业外交官的同时，向重要合作机制秘书处派驻专家，增强中国话语权与影响力。APTERR 秘书处设有常驻专家。日本在机制创设初期就派驻专家予以指导，如农林水产省

国际部与统计信息部在外务省政府开发援助（ODA）预算支持下派驻技术专家，日本国际协力机构（JICA）农村开发部派出政策专家提供侧面援助等。现今日本政府设有专项资金用于 APTERR 秘书处常驻专家，在东盟使团和驻泰使馆也有专门官员支持工作，对 APTERR 推进发挥了重要影响。中国可借鉴日本做法，建议财政部设立专项资金，派驻 APTERR 秘书处常驻专家和驻泰使馆或经商参处农业外交官。

参考文献

[1] MARK R, CLAUDIA R, ZHU S, et al. Agriculture and food security in Asia: the role of agricultural research and knowledge in a changing environment [J]. Journal of Sat Agricultural Research, 2007, 4 (1): 35

[2] TIMMER P. Food security in Asia and the Pacific: the rapidly changing role of rice [J]. Asia & the Pacific Policy Studies, 2014, 1 (1): 73-90.

[3] 長谷山崇彦. アジアの経済成長と食糧安全保障 [M]. 东京: 大明堂, 1991.

(下转第 36 页)

欧美国家农村相对贫困治理的经验与启示

◆ 赵迪 罗慧娟

(农业农村部管理干部学院 北京 102208)

摘要: 2020年中国消除绝对贫困之后,脱贫攻坚的重点将转向相对贫困治理。建立相对贫困帮扶机制,既可以防止绝对贫困的再发生,又可以大力推进乡村振兴,实现农民共同富裕。欧美国家在解决了绝对贫困问题后,不断创新相对贫困治理方式方法,摸索出了很多行之有效的减贫措施。目前,欧美国家主要通过构建综合评估体系、应用赋权干预策略、开展能力提升培训、构建心理帮扶机制、提升公共服务水平、完善扶贫制度建设等方式消除农村相对贫困,减贫体系完备,策略实施精准。今后,欧美国家还将从构建福利社会、推进城乡公共服务均等化、鼓励金融扶贫等方面构建起农村防治相对贫困长效机制。欧美国家农村相对贫困治理经验对中国新时期推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接具有启发与借鉴价值。

关键词: 相对贫困;参与式;防止返贫机制;福利陷阱

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2021.09.002

2019年中共第十九届中央委员会第四次全体会议正式提出了“要解决相对贫困”,这是中共十八大以来政府首次聚焦相对贫困问题。2020年,脱贫攻坚战取得历史性胜利,政府如期完成减贫目标任务,绝对贫困问题得到彻底解决。下一阶段,中国的扶贫工作重心除了做好返贫人口和新发生贫困人口的监测和帮扶,还将构建解决相对贫困的长效机制,这些都标志着中国反贫困战略的时代转型。纵观世界减贫历程,反贫困工作具有非常明显的阶段性,都是从绝对贫困治理向相对贫困治理过渡,都要从满足贫困人口物质需求转向提升贫困人口综合能力。很多国家在相对贫困治理工作中探索出很多具有借鉴价值的措施策略,并取得了显著成效。中国的相对贫困治理工作起步较晚,还没有形成一套成

熟的治理框架和流程。面对减贫形势新变化、新要求,更要理清思路,创新方式,通过学习和借鉴他国经验,构建长短结合、标本兼治的相对贫困治理体制机制,不断推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接。

1 相对贫困的内涵、测度与治理策略

欧美国家最早开始关注相对贫困问题,同时也

收稿日期:2021-04-25。

基金项目:国家社会科学基金项目“西部贫困地区少数民族农民工返乡创业培植研究”(16CMZ033)。

作者简介:赵迪(1982—),男,河南安阳人,博士,副研究员,研究方向:贫困治理、农民创业培植,E-mail:450098219@qq.com;罗慧娟(1980—),女,安徽宿州人,硕士,副研究员,研究方向:贫困治理、农民创业培植,E-mail:1670721502@qq.com。

最早开展了相对贫困治理实践。在研究过程中,人们对相对贫困的认识不断深入,并开始将农村与城市区别对待,开展农村相对贫困问题专题研究。中国学者对相对贫困内涵、测度的研究不仅参考了欧美标准,也通过学习欧美经验来创新相对贫困的治理方法和模式。

1.1 内涵的扩展

相对贫困研究源于欧美国家。经济学之父亚当·斯密在他的《国富论》中首次提出了相对贫困(Relative Poverty)概念,得到了学术界的广泛认可。早期的西方学者主要从相对收入角度研究相对贫困,重点分析不同群体间的收入剥夺状态。Townsend 基于前人研究成果提出了相对贫困理论,从新的角度对相对贫困进行了界定,认为“贫困不仅是基本生活必需品的缺乏,而是个人、家庭、社会组织缺乏获得饮食、住房、娱乐和参与社会活动等方面的资源,使其不足以达到按照社会习俗或所在社会鼓励提倡的平均生活水平,从而被排斥在正常的生活方式和社会活动之外的一种生存状态”^[1]。Chambers 认为,相对贫困应该涵盖精神贫困、代际贫困、权利贫困、文化贫困等内容,而这些都是已经不属于物质层面的匮乏^[2]。阿玛蒂亚·森提出了“能力贫困”概念,认为能力贫困是相对贫困最重要的内容,即相对贫困的本质就是贫困人口缺乏提升福利水平、获得自我发展的能力。他还指出,造成能力贫困的根源是发展能力被剥夺,不仅有个人原因,还有社会原因^[3]。欧美学者对相对贫困的理解经历了从物质层面到精神、社会、文化层面的过渡,逐渐认识到导致相对贫困的核心在于福利、能力、权利的缺失,仅通过提高收入、改善饮食、帮扶救济等方式无法根除相对贫困现象。对相对贫困理解的逐步深入引发了欧美相对贫困治理策略的动态调整,从救助型减贫策略逐步向激励型、参与型、发展型减贫策略转换。

1.2 标准的确定

与绝对贫困相比,相对贫困最大的特点是难以测度。Fuchs 指出,相对贫困线一般是平均收入或中等收入的“恒定分数”,并将美国相对贫困线定为人均收入中位数的 50%^[4]。阿玛蒂亚·森将相对贫困的测度划分为两个步骤:一是识别相对贫困,即确定一个“基本”或“最低”生活必需品集合;二

是将缺乏满足这些基本需求的能力作为相对贫困的检验标准^[5]。联合国《人类发展报告》中指出,相对贫困的测度指标体系不仅包含人均国民收入,还要包含寿命、教育、卫生和生活条件等因素,即从 40 岁以前可能死亡的人口比例、文盲率、获得基础卫生保健服务、可饮用水和食物的状况等方面来衡量一个国家或地区相对贫困的程度^[6]。国内学者在研究农村相对贫困测度时参考了欧美经验,力图构建多维测度标准。孙久文和夏添认为,农村相对贫困的设定可以参照前一年农村居民中位数收入的 40%作为相对贫困线,以 5 年为调整周期^[7]。郭之天和陆汉文根据美国、德国和英国的相对贫困标准,认为应以收入作为主要指标划定相对贫困线,并参照资源获得、社会融入、权利赋予等指标,应用多维指标来衡量贫困状态^[8]。张琦借鉴欧盟在相对贫困标准设置的经验和实践,指出以农村居民收入中位数一定比例设置农村相对贫困标准的“收入比例法”最为科学有效,以农户等值规模估算和多维贫困综合识别作为辅助界定依据可以避免评估片面化^[9]。周力建议参照欧美相对贫困线标准,将农户家庭规模进行加权,基于成人等效原则赋予 0.3~1.0 的权重,将农村人均家庭可支配收入低于全国居民人均可支配收入中位数的 50%视为相对贫困,同时两年一调整,并考虑地区差异性^[10]。可见,目前国内对相对贫困的测度都基于欧美经验,由于中国城乡二元体制的存在,在分别计算相对贫困线标准的同时,还需考虑城乡在经济、政治、社会、文化等诸多方面的差异性。

1.3 策略的创新

Chamber 指出,欧美国家城市相对贫困与农村相对贫困表现是不同的,由于农村人口总量少、分布稀疏、老龄化明显且存在“亚失业”状态,因而农村相对贫困具有长期性、普遍性、隐蔽性等特点。他进一步指出,传统“救济+帮扶”的减贫策略在农村效用有限^[11]。Ander 和 Heien^[12]、Harrell 和 Rodgers^[13]等学者对美国农村相对贫困治理历史进行了梳理,指出美国通过“政府主导、社会参与、农民评判”模式,依靠直接救助、间接救助、定向优惠、低价出售国有土地等方式,不断改善农村生存环境、减少农民贫富差距、引导农民参与社区治理,有效减少了农村相对贫困规模。Pascal 针对

1995—2016年欧盟地区发展政策和基金的减贫效率进行了研究,发现相较于生产性减贫项目和基础设施减贫项目,针对中小企业的创业结构基金和农村人力资源开发更能有效实现相对贫困的可持续防治^[14]。Linda比了欧美农村相对贫困治理经验,发现美国农村还有相当数量的农民享受不到完整的社会保障,农村减贫的行政成本和财政负担更大;而欧洲发达国家的农村则面临人口老龄化问题,导致相对贫困治理基金难以为继。为此,他认为欧美的农村相对贫困治理模式必须实现权力下放、鼓励社区自治、引导多元参与,不断降低政府治理成本,形成完善的内部减贫运行机制^[15]。目前,国内学者在农村相对贫困测度方面借鉴了欧美经验,研究较为深入,但是对欧美农村相对贫困扶持措施、应用策略、开展模式了解不多、认识不清,研究稀缺,现有研究主要聚焦在政策创设层面。例如,邓大松和仙蜜花分析了美国福利政策以及福利项目运行效果,认为在生产力较低的偏远农村,福利政策资金利用效率低、存在道德风险、惠及不到外来移民、缺乏政策协调性等,未能真正有效降低相对贫困发生率,需要通过策略创新发挥院校、非营利组织、行会、教会等主体的减贫作用^[16]。齐桂亮^[17]、唐林垚^[18]、荀伟高^[19]等学者分别从欧盟的合作社制度、农地制度、教育制度等角度研究了欧盟国家相对贫困治理政策体系构建。研究显示,欧洲国家的减贫制度体系已经十分完善,能够有效促进农民福利水平的提升,但是难以彻底实现对精神贫困、隐形贫困和代际贫困的防治,需要在减贫理念、策略和模式上进行创新。国内学者对欧美农村相对贫困治理研究仍处于起步阶段,研究有待深入。本文通过对欧美农村相对贫困制度与策略进行梳理和分析,重点讨论了当前欧美农村相对贫困治理过程中的重点难点与发展方向,并有针对性地提出了政策建议。虽然中国开始步入相对贫困治理新阶段,但与欧美相比,尚未形成测度标准、制度体系和策略集合。如果沿用传统绝对贫困治理方式是难以彻底根除相对贫困的,因此欧美的创新实践可以提供很好借鉴。

2 欧美国家农村相对贫困治理的背景

与发展中国家不同,多数发达国家已经率先消

灭了绝对贫困,并很早就开展了相对贫困治理。当前,多数欧美国家已经进入相对贫困治理阶段,并将重点逐渐从城市转向农村。然而,农村相对贫困人口组成复杂、需求多样,传统的绝对贫困治理方式已经很难发挥长久效用,需要对传统扶贫原则与策略进行调整。目前欧美国家相对贫困治理背景主要呈现以下特点。

2.1 从城市到农村:治理进入新阶段

回顾欧美扶贫历史,治理重点基本都经历了从绝对贫困到相对贫困、从城市到农村的过渡。南北战争之后,美国政府开始建立养老金制度,并成立了历史上第一个由政府资助的社会福利机构——自由民管理局(The Freedman Bureau)。大萧条后,联邦政府成立了经济机会局(OEO),大力发展城市教育,推进城市公共医疗设施建设。通过一系列政策措施,美国贫困发生率从1960年的22.5%下降到1973年的11.5%,贫困人口从近4000万人下降到2400万人。随着贫困人口的大幅下降和20世纪80年代以后福利政策的调整,美国扶贫工作开始由解决绝对贫困转向解决相对贫困。随着移民涌入和20世纪末推行的城市贫困人口疏散政策,大批相对贫困人口涌向农村,造成农村贫困人口的激增。因此,当前美国的相对贫困治理重点已经由城市转向农村(图1)。欧洲是发达国家最多的地区,被世界十大权威机构认定的发达国家中有71%分布在欧洲。欧洲贫困治理工作始于16世纪,当时政府还没有认识到贫困问题的严重性,所有的扶贫工作都是基于教会、私人慈善捐款和社会组织的救济。第二次世界大战结束后,欧洲的社会、经济秩序逐步得到恢复,很多国家的福利扶贫效能和社会保障补贴标准不断提升,绝对贫困人口大幅减少,政府开始关注相对贫困治理问题,鼓励城市低收入群体依靠自身努力摆脱相对贫困状态,城市相对贫困人口逐年下降。然而,由于老龄化和乡村产业的没落,欧洲农村相对贫困人口数量相较城市却在逐年增加,数据显示,欧盟成员国中,平均有1/4的人口处于相对贫困状态,有1.2亿人徘徊在“相对贫困门槛线”,其中75%集中在农村^[20]。因此当前欧洲发达国家已经将减贫工作的重点由城市转移到农村,并加大对农村产业、教育、基础设施等领域的投入。

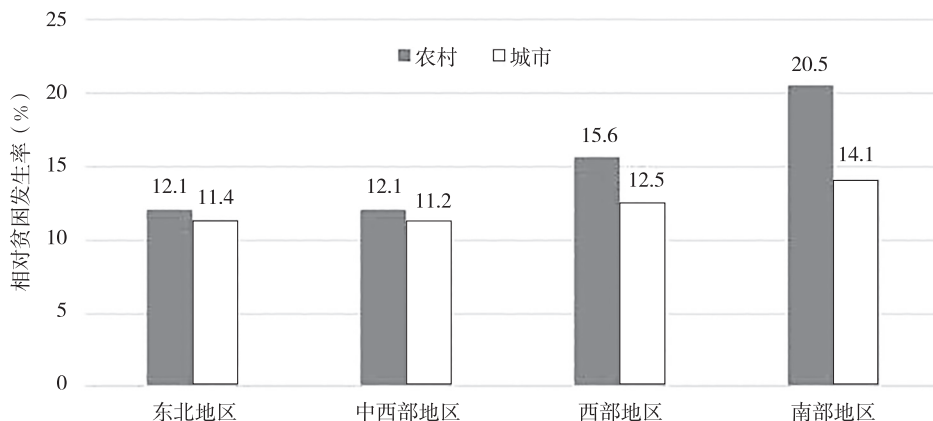


图 1 2019 年美国城乡相对贫困发生率比较

数据来源：参考美国农业部网站 (<https://www.usda.gov/>) 数据库数据，因疫情原因暂不使用 2020 年数据。图 3 同。

2.2 从物质到精神：需求呈现新特点

目前，西方发达国家的平均贫困发生率仅有 0.65%，远低于世界平均水平。荷兰、瑞士、德国等国家的绝对贫困已经全部消除；而意大利、美国、加拿大等国家虽然也将绝对贫困发生率控制在 0.6% 以下，但相对贫困发生率则长期处于较高水平。据估算，目前欧美发达国家 70% 以上的相对贫困人口集中在农村，这其中又有 85% 以上的相对贫困人口是农村的老年人、妇女和移民，解决农村相对贫困问题任重而道远^[21]。随着物质条件的满足，目前农村相对贫困人口的需求呈现多样化特点。美国农业部 (USDA) 针对农村人口生活状态调研显示，1998—2013 年，农民收入逐渐增加，但是从 2014 年开始，美国农民收入开始持续下降，虽然 2018 年情况发生好转，但仍未达到 2013 年水平；农民收入中现金收入占比达到 80% 以上，政府补贴占比逐年下降，74% 的农民对目前收入水平不满意或较不满意；美国农民自杀率相较城市更高，2008 年之后美国男性农民自杀率相当于美国平均自杀率的两倍；由于长期接触农药，美国农民患有抑郁症的比例达到了 18%；美国“农民主要从业者” (Principal operator) 的平均年龄为 58.4 岁，35 岁以上从业者占到了 91.2%，老龄化趋势已经持续了 40 年；随着年龄的增长农民“幸福感”却逐渐下降^①。和美国一样，欧洲国家同样面临农民老龄化、农村教育资源不足、社区参与度不高等问题。2018 年欧盟统计局抽样调查数据显示，欧盟国家农村 65 岁老年人占比已经达到了 21.3%，86% 的老年农民

表示缺乏心理关怀，对农村养老服务的需求非常强；接受过教育培训的农民占比仅为 36.2%，农民对创新农技、家政、电脑操作、护理、财务等领域的培训需求较强；能够积极参与农村社区决策的农民不到 32%，64% 的受访者认为自己的权利没有得到最大限度实现^[22]。Foster 通过对意大利、西班牙、乌克兰等国的研究发现，相较于城市贫困问题，欧洲农村普遍存在相对贫困的代际传播现象，这种代际贫困最终会导致农村贫富差距分化和对弱势农民权利的剥夺^[23]。随着物质条件得到满足，农民的贫困状态更多表现为长期失业、健康不佳、技术缺乏、意志消沉、家庭破裂，多数可以被解释为一种贫困文化或精神状态。

2.3 从帮扶到激励：原则发生新变化

传统的相对贫困治理方式主要是提供救济帮扶，通过“输血式”扶持提升农民的生计水平。随着精神需求的增加和“福利依赖”的产生，为了激发农民自我发展的内生动力，欧美农村相对贫困治理理念开始发生变化。美国相对贫困治理原则主要包括：一是避免“福利陷阱”。美国的所有相对贫困治理方式都是以“激励”为主“救助”为辅，目的是鼓励有工作能力的人主动就业、创业，将那些具有福利依赖倾向的农民排除在福利受益范围之外。二是提倡“多元参与”。美国在相对贫困治理过程中始终倡导“影子政府”，政府“掌舵不划桨”，企业和非政府组织通过购买服务参与各项公共服务，通过多中

① 摘自 USDA2017-2018 农民生计状态调研报告，www.usda.gov。

心治理确保各项帮扶措施顺利落地,同时畅通农民利益表达渠道,构建了完善的诉求反馈机制。三是主张“权利本位”。广泛采用参与式扶贫理念和方法赋予农民“话语权”,目的是维护农民自身发展权利,激发农民自身可持续发展能力,让农民成为社区发展的主人。欧洲各国发展程度不一,减贫策略和思路也因各国国情不同而存在差异,但是各国针对农村相对贫困问题都采取了以下治理原则。一方面,建立了包容性的帮扶体系。由于农业本身的脆弱性和农村经济的落后性,各国对农村相对贫困扶持都遵循包容性原则,针对农村边缘群体投入更多资金和人力,目的是在农村培育出新的产业和更多社区发展“带头人”。另一方面,注重精神贫困和隐性贫困干预。精神贫困和隐性贫困是相对贫困的重要类型,和物质贫困相比更具有隐蔽性,容易在相对贫困治理过程中被忽略。为了有效杜绝精神贫困和隐性贫困,很多国家都通过扶贫策略在社区营造自我独立发展的就业文化,并通过各类专项辅导提升农民对自我生活状况的认知。从帮扶到激励的原则变化,体现了农村相对贫困治理策略的调整,在此原则引导下,欧美国家不断进行扶贫策略创新,并取得了显著成效。

3 欧美国家农村相对贫困治理的主要经验

为了缓解农村相对贫困,很多欧美国家都在不断创新减贫策略,并逐步构建起可持续的农村相对贫困治理机制,一些经验已被联合国应用在国际扶贫援助项目中。近年来,欧美国家对相对贫困治理的政策与资金支持力度不断加大,参与主体也更加多元,受益群体不断扩大。

3.1 明确贫困标准

设定相对贫困线是识别贫困人口的前提,因此欧美各国都依据本国国情划定了相对贫困门槛和参考指标。美国的相对贫困线由联邦政府确定,划定标准参考了基本生活必需品的获得以及家庭规模:以绝对收入为基础、在家庭规模上增加1人以0.3511的权重加权。在认定时,政府还要综合考虑教育水平、身体条件、精神状态、是否酗酒、是否吸毒等要素。在农村相对贫困人口认定上,政府在原指标体系中增设了留守情况、种养规模、信息获取、农村治安等内容,目的是对农村相对贫困群

体进行精准分类分层,在归类基础上施用减贫策略。根据美国人口普查局统计,美国农村相对贫困人口中绝大多数都是老人、有色人种和伤残人员。和美国不同,欧盟相对贫困线划定是根据贫困风险阈值测算相对贫困风险率,即将平均人口可支配收入中值的60%作为基准线。欧盟相对贫困风险率不是收入和财产的简单测算,而是作为一种相对标准,在明确收入水平的同时还要考察导致收入不平等背后的社会排斥、权利剥夺、违法犯罪、人际关系、工作压力等问题。此外,为了评估贫困风险,欧盟还应用了相对贫困风险差距中位数作为重要参考指标,即相对贫困门槛线以下人员的净收入中位数与相对贫困门槛线之间的差值,计算过程中还要考虑各国人口加权平均值(图2)。总之,欧美国家相对贫困线的确定都是依据本国国情,同时将指标的绝对值与相对值、量化值和非量化值相结合。

3.2 引入赋权理念

欧美国家在相对贫困治理过程中,一方面通过福利均等化策略缩小城乡差距,另一方面则依靠参与式策略实现贫困治理扁平化,最终目的都是赋予贫困农民发展权、选择权、决策权和收益权。数据显示,美国农村有色人种的贫困率始终居高不下,而这些人通常都是社会最弱势的群体(图3)。美国很早就在针对有色人种和移民的培训和扶持项目中应用了参与式方法和工具,如农业部和私人基金会针对移民开展了很多农民田间学校培训(FFS)。广泛采用参与式理念和培训模式,目的是维护弱势群体自身发展权利,激发他们自身可持续发展能力,让其成为社区治理的主人。美国农业协会(UFA)、美国家庭农场联盟(NFFC)、美国有机协会联盟(AGOEL)等组织已经在农村广泛应用参与式模式开展培训、服务和农业推广。美国政府在实施农村环境质量改善项目(EQIP)和农村生态保护项目(CRP)时,特别强调对弱势农民群体的赋权,主张让弱势农民成为项目治理的“主人”,通过共同决策、参与式讨论、参与式需求调研等方式获取不同类型农民的发展需求、参与意愿、意见建议,并引导弱势农民将乡土知识和创新技术相结合。欧洲扶贫始终强调以社区为基础,并注重依托组织化、合作化方式将相对贫困农民组织一起共同决策、行动。例如,法国的“团结农业”建立的互惠互利的社群

发展模式、德国“农民联盟”通过协议方式平摊发展风险、比利时的“农场主联盟”依托组织化运营将易受市场冲击的小型农场主联合起来发展生产，

这些模式的主要目的就是通过组织化措施确保小生产者获得发展的权利。

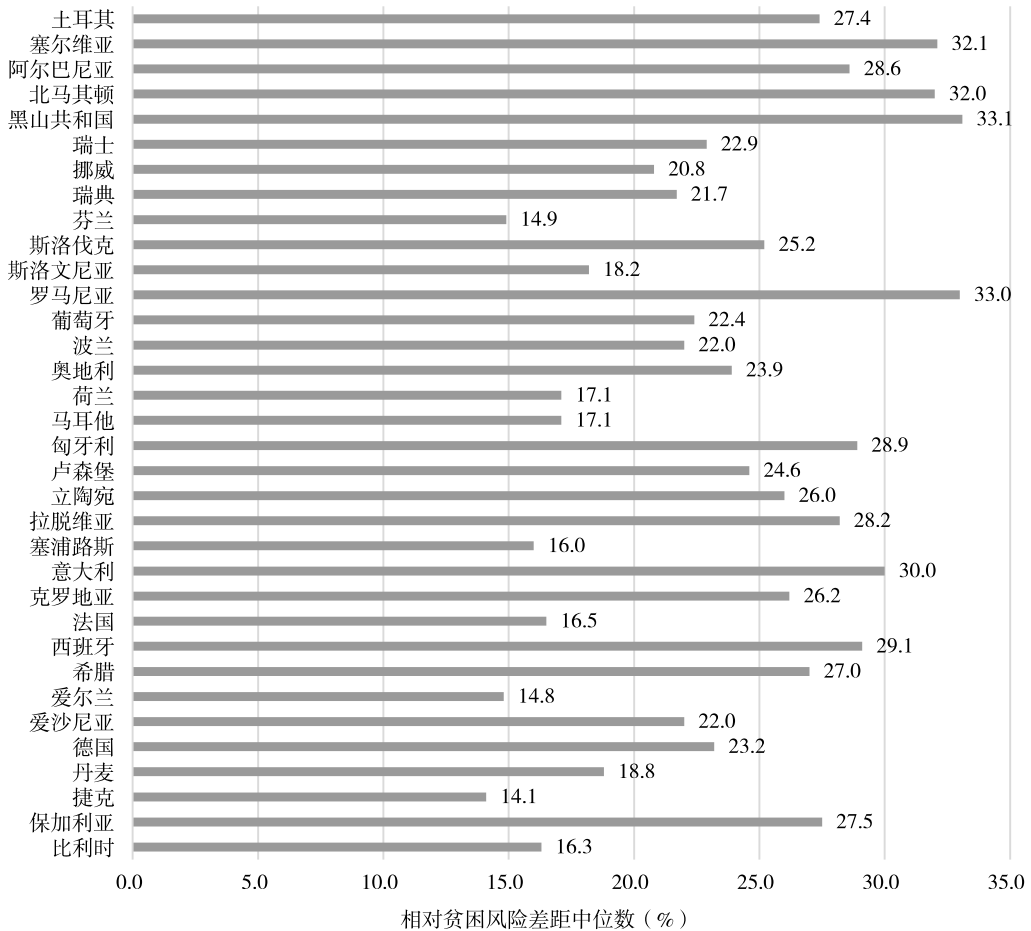


图2 欧洲国家农村相对贫困风险差距中位数比较
数据来源：欧盟统计局官网，<https://ec.europa.eu/eurostat>。

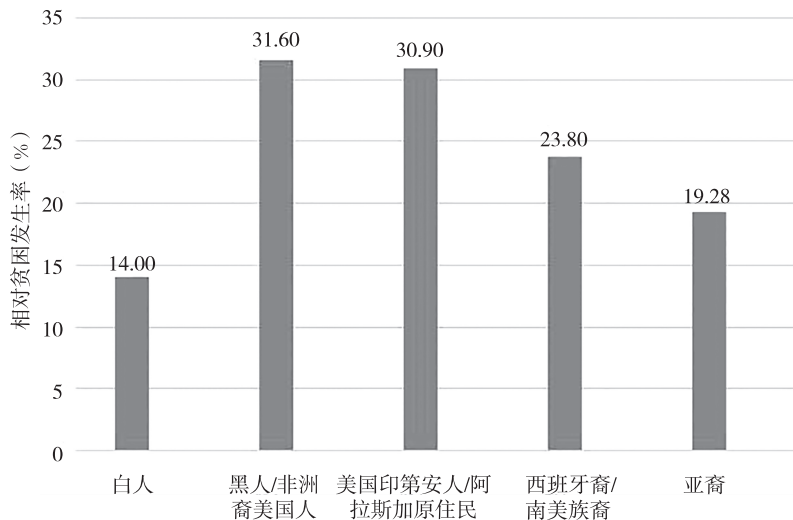


图3 2019年美国农村有色人种和移民相对贫困发生率

3.3 强化教育培训

为了防止知识贫困和精神贫困,欧美各国都将教育培训作为农村相对贫困治理的主要方式。美国在相对贫困治理过程中始终重视农民就业能力提升,建立了完善的农村教育培训体系。例如,美国农业部下属的农业研究服务中心、合作研究推广中心、经济研究服务中心和国家农业统计服务中心在开展相对贫困研究的同时会针对农村弱势群体开展专题培训和信息服务;农学院、农业试验站、农业合作推广站紧密联系在一起开展农业教育、科研和推广工作,不断提升农民的技能和管理水平,增加农产品附加值;“未来农民协会”、4H^①农村俱乐部、社区互助会等基层组织会定期开展培训、指导和交流活动,特别针对移民、女性和老年人给予技术帮扶服务。为了防止农村代际贫困发生,英国政府建立了从学前教育到高等教育的农村教育体系,并主张农村和城市应该拥有同等质量的教育资源,强化农村教育机构的基础设施建设。在农民培训上,英国很早就将职业农民培训与正规教育相结合,引导农民掌握创新技术和管理经验;德国广泛普及“双元制”农民培训,开展校企轮训培训模式,保证每个职业农民都接受过3年以上的正规职业培训。近年来,欧盟强调知识转移、技术创新和人才培养对于相对贫困治理的重要性,号召成员国依据《伊拉斯谟条例》的规定,在农业知识与创新体系(AKIS)通过教育培训资源的整合资助青年农民、失业农民进行跨国交流活动,并将其纳入欧盟相对贫困治理教育类子项目每年给予一定经费支持^[24]。

3.4 开展就业引导

欧美各国都将解决就业问题作为农村相对贫困治理的主要方式,并努力激发农民创业潜能。为了更好地服务创业者,美国各地都建有集创业指导、信息供给、保险理赔等为一体的一站式创业服务中心。2008年开始,政府新设小型企业救助计划和农村合作风险投资项目,为创业农民提供融资担保,缓解农村就业问题。政府通过税收、信贷、费用减免、职业培训补贴等方式鼓励市场主体在贫困地区投资,并进一步放宽对第二、第三产业的准入限制,允许发展能源、军工、加工等产业^[25]。政府对农村小微企业制定专门的优惠政策,尤其对市

场主体在小企业管理局(SBA)认证的欠发达地区设立和经营小微企业给予更多扶持,在项目招标时会优先考虑,并享受一定的税费减免。金融危机后,欧洲很多国家都开始进行“福利瘦身计划”,通过倡导工作福利和工作脱贫来缓解财政福利支出的紧张状况。随着农业机械化水平的提升,欧洲农村开始出现隐性失业现象,农村富余劳动力问题亟待解决。为此,很多欧洲国家相继实施了旨在消除就业贫困的帮扶措施。例如,德国政府针对东部农村推行的“团结计划”,引导农村富余劳动力就近转产转业,并提供就业帮扶指导和资金支持;法国政府则开展了“积极就业行动”,通过为农民提供补助的形式引导其在农村新产业领域谋职;丹麦政府积极探索弹性安全治理模式(Flexicurity),依托灵活弹性的劳动力市场和慷慨的福利计划引导农村富余劳动力到城市就业,并构建了“去中心化”(Centralized decentralization)的工资谈判机制以维护农民就业权益。

3.5 实施心理干预

精神贫困和隐性贫困是相对贫困的重要类型,和物质贫困相比更具有隐蔽性,容易在相对贫困治理过程中被忽略。为了有效杜绝精神贫困和隐性贫困,很多国家都开展了针对农村相对贫困群体的心理干预活动。针对美国农民自杀率高于其他人群的问题,美国联邦农村卫生政策办公室专门建立了“播撒希望的种子”热线电话进行心理干预,并设立了农民幸福感评价体系,定期对贫困农民群体心理状态进行评估。欧盟在相对贫困线设定中,专门将参与娱乐次数、家庭聚会频率、压力排解渠道等作为重要指标,并指出要想让群体摆脱相对贫困状态,必须消除贫困文化,营造积极向上的乐观心态。荷兰政府意识到相对贫困农民在长期紧张情绪影响下普遍具有缺乏目标、不守承诺、意志消沉、脾气暴躁、轻言放弃等特点,形成了“慢性紧张症状”。为此,荷兰政府在农村大范围推广“流动辅导”策略(Mobility Mentoring),对农民进行心理辅导和情绪控制训练,引导农民认识到生活压力的来源,并和农民共同制定减轻压力的途径和措施。荷兰基于个

^① 4H指 Head(头脑)、Heart(心智)、Health(健康)、Hand(实践)。

体心理差异性开展的“流动辅导”得到了世界银行等国际组织的认可和肯定，并在很多发展中国家的扶贫项目中得到推广。法国很多非政府组织专门在农村设有志愿者服务机构，与社区医院联合对农民开展心理疏导和咨询工作，并且会定期组织团聚式聚会，鼓励弱势农民群体通过集中讨论的方法解开“心结”，疏通农民表达渠道。这些心理干预方式的核心在于提升农民生活的幸福感和满足感，在物质需求得到满足的基础上实现心理的“富足”。

3.6 构建防贫机制

欧美国家农村人口少且分布零散，多数以独家独户为主，很少形成连片的村落，这无形中也加重了相对贫困监测、防返贫机制构建的难度。为了形成防止返贫长效机制，欧美国家主要采取了以下治理方式：一是形成完善的相对贫困监测体系。欧美国家主要以社区为单位开展相对贫困监测，并将社会排斥、弱势群体作为监测重点对象。例如，欧盟就主张各国政府每3~5年针对农村开展一次相对贫困全面调查，每年针对重点监测对象开展相对贫困摸底统计，这些对象主要包括农村的留守女性、残疾人、单亲家庭、独自生活群体、受教育程度低群体、来自欧盟以外群体等。美国主要采取自主申报和入户统计相结合的方式监测农户贫困状态，并根据贫困监测结果完善社区治理规划。二是对有返贫风险的农户采取福利补偿。多数欧美国家实行的是“救济+福利补偿”的防止返贫策略，即在政府开展绝对贫困监测与救济的同时，通过福利补偿策略消除相对贫困隐患。例如，美国政府在农村建立以户为单位的福利制度，对农村无劳动能力的边缘户提供福利救济以满足基本生活需求，同时针对有工作能力的边缘群体建立以工作帮扶为导向的福利救助体系，提供临时生活补贴(TANF)和临时性公益岗位。三是引导多元主体参与相对贫困治理工作。欧美国家鼓励和引导慈善组织、教会、行业协会等

社会组织参与防止返贫工作，积极整合社会和市场资源支持减贫工作的有效、可持续运行。例如，英国通过以农村社区为单位的面对面筹款、会员制筹款、信件筹款、农业企业合作筹款、慈善商店等模式促进民间慈善自助体系的形成；美国早年通过的《救助分配法案》中就强调在相对贫困治理过程中要培育和发展民间力量，引导慈善组织、宗教团体、私人组织等主体通过签订契约的方式来实施福利项目，主张要把贫困监测预防工作逐级下放到农村社区。

4 欧美国家农村相对贫困治理的制度框架与发展趋势

欧美国家的相对贫困治理是一个动态调整与发展的过程，一方面，相对贫困治理政策措施不断健全并逐步形成一套完善的制度体系；另一方面，随着相对贫困的重点与难点发生转移，相对贫困的治理原则、方式与措施也都会发生变化。

4.1 欧美国家农村相对贫困治理的制度框架

欧美国家的贫困治理历程本质上就是贫困治理制度框架完善的过程，根据不同历史阶段贫困特征的差异，制度框架的内容和结构也在不断发生调整。美国的相对贫困治理措施渗透在不同制度中，并最终形成了较为完备的相对贫困治理制度体系。美国联邦政府专门成立了经济机会局(OEO)，实施了一系列减贫计划，相继出台了《经济机会法案》《阿巴拉契亚山脉地区发展法案》和《公共工程与经济发展法案》，大力发展教育，加大公共医疗设施建设，并重点加强贫困地区农民的能力培养。随着贫困人口的大幅下降和福利政策的调整，近些年美国相对贫困治理工作开始由农村保障体系建设、社区产业发展逐步调整到城乡发展资源均等化、参与式社区治理、农业信息化和移民发展能力培植等领域(表1)。

表 1 美国农村相对贫困治理政策历史演进

年份	项目和制度名称	目标
1955	“乡村发展”计划	保障美国低收入农民的根本利益，提升美国农民整体收入水平
1964	“向贫困宣战”运动	解决农村相对贫困问题，扩大政府对农村社会发展的财政支出，强调农民参与社区治理
1965	设立经济发展管理局(EDA)	扩大对落后农村地区的经济援助，支持乡村环境改善和资源分配的公平合理

(续)

年份	项目和制度名称	目标
1972	出台《农村发展法》，成立乡村发展协调委员会	健全农村保障制度，规定农业部参与相对贫困治理工作，确立乡村发展的领导部门，形成相对贫困治理政策体系
1980	出台《农民保障法》，设立农村社区发展协会	完善农民权利保障制度，畅通农民意见反馈渠道，建立有效的基层管理体系
1983	发布《农村发展战略》	加大农村基础设施建设，特别强调农村教育、住房、医疗体系建设，将缓解就业放在突出位置
1987	推行“农村再生计划”	关注农村贫困保障、培训、信息化、失业等问题，并提出具体措施意见
1990	出台《粮食、农业、保育和贸易法案》	成立农村发展署（RDA），强调农村可持续发展，通过产业振兴计划拉动农民就业
1990	建立农村发展理事会（SRDCs）	加强农村社区管理，赋予农民更多参与社区事务的权利，开展基层治理组织化试点改革
1993	成立乡村发展署（RDA）	推进农村相对贫困治理的组织机构改革
1996	启动“乡村社区促进计划”（RCAP）	提供州农村区域发展补助金，重点扶持欠发达地区农村基础设施建设，倡导城乡公共服务统筹安排
2002	出台《农场安全与农村投资法案》	增加州级财政预算，发展农村新兴产业，进一步增加农民收入
2008	出台《农村粮食、卫生与能源法案》	加强农村基础设施、健康医疗和通信系统建设
2014	出台《农场就业法案》	鼓励发展新兴产业，开展就业再扩大计划，通过增加就业减少相对贫困人数
2017	成立乡村发展跨部门联合工作小组	加强农村相对贫困治理的多部门协作，构建公平合理的人居治理环境，推广建设“小规模学校”
2019	出台《高技能移民公平法案》	提升移民的就业能力，减少移民相对贫困发生率，以促进移民社会融入和未来发展为目标
2021	出台《美国农村基础设施改革法案》	重点开展农村基础设施建设和农村宽带网络设施建设，构建农村信息化支撑体系

资料来源：美国农业部网站，www.usda.gov。

相对贫困治理是欧盟共同农业政策的目标之一，也是今后农村政策措施的重要内容。20世纪70年代末，欧洲共同体就已经开始实施了一系列补充性的反贫行动，并制订了三轮反贫困计划^[26]。第一轮反贫计划建立了城乡均衡发展体系，开展了贫困性质、福利与贫困关系、致贫原因等基础性研究^[27]。这一阶段的调研工作为之后制定农村减贫计划奠定了基础。第二轮反贫计划的重点在于协调各国的反贫困政策，并创新相对贫困治理的模式与措施，共有25个农村贫困治理项目得到了资金资助，首次确立了农村反贫整合计划，目的是通过消除导致贫困的社会环境，为被剥夺个人需要的社会成员提供综合的、全面的途径摆脱贫困^[28]。第三轮反贫困计划

执行过程中，人们开始意识到贫困的多样性、复杂性和相对性，重点开展相对贫困治理工作。为此，欧洲理事会决定建立一个中期共同体（Medium-term community）计划，扩大了贫困治理范围，将相对贫困群体纳入贫困治理体系。之后的欧盟贫困治理工作将重点集中在解决就业贫困问题上，并专门成立了欧洲社会基金（ESF）^[29]。根据欧洲社会政策白皮书的要求，欧盟就业扶贫的重点是提高教育和培训质量、推广终生学习、构建就业帮扶机制。由于欧盟成员国的国情存在差异，各国相对贫困治理的目标和重点有所不同，但是总的原则都是提倡自我发展、推动资源均等化和引导有序就业（表2）。

表2 欧洲七国农村相对贫困治理模式比较

国家	相对贫困治理方法	相对贫困治理目标	相对贫困风险率
英国	实施福利补偿，开展农民就业培训，强化农业技术推广体系建设	降低相对贫困的管理成本，增强个人责任	12.5%

(续)

国家	相对贫困治理方法	相对贫困治理目标	相对贫困风险率
法国	应用“一揽子”扶贫措施,开展“融入经济行动”(IAE)提升农民就业率	解决农民转移就业问题,强化农民自主发展意愿	14.8%
德国	通过重新构建“团结协议”(德国反贫困政策体系)激发城市购买力,让城市辐射带动农村发展	实现福利均等化和城乡统筹发展	16.4%
奥地利	构建完善的慈善组织体系,引导农民参与社区治理,推行农民职业化,普及终身继续教育	形成农村发展多元主体参与,提升农民的自我发展能力和幸福感	14.2%
荷兰	开展“流动辅导”(Mobility mentoring),提供创业补贴,实施创业导师制	以创业创新带动农村内源发展	13.5%
西班牙	建立了完整的“农民(农场主)+合作社+公司”产业化经营体系,注重农村年轻劳动力培养	以产业发展减少相对贫困人数	21.6%
意大利	发放“国民补贴”并对使用范围进行严格要求,针对农村低收入人群开展“参与式”就业辅导和社区服务	防止滋生“好吃懒做”和“等靠要”的思想,培养农民自主发展能力	20.3%

资料来源:《2019年欧盟经济发展报告》,www.europa.eu。

通过研究可以发现,欧美国家相对贫困治理制度体系基本都是由五个部分组成:监测识别体系、就业扶持体系、社区治理体系、教育培训体系、防止返贫体系。制度框架中的每个部分对应着不同的

相对贫困治理策略,并强调贫困救济策略与贫困治理策略的结合,目的是通过完善制度消除知识贫困、精神贫困、隐形贫困和代际贫困的隐患(图4)。

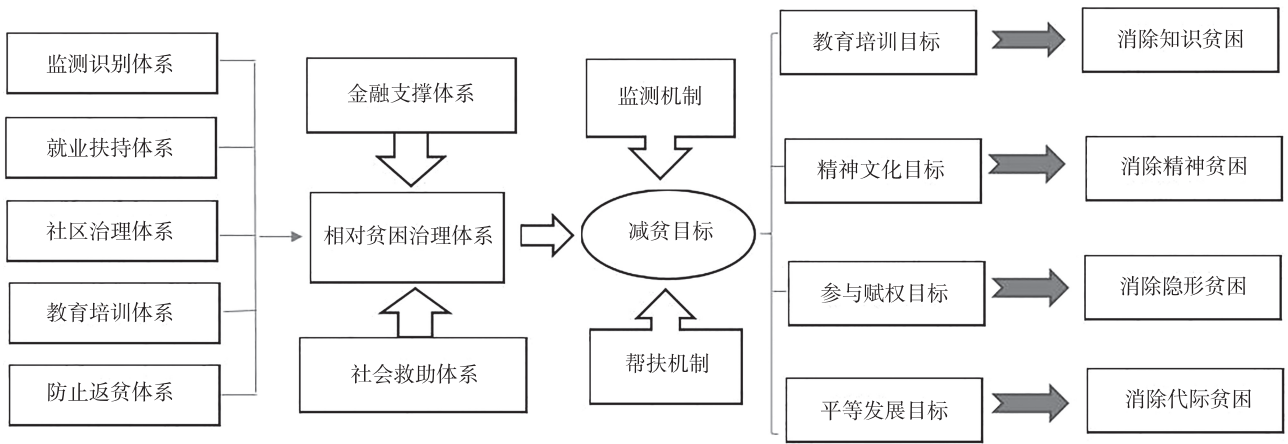


图4 欧美国家相对贫困治理的制度框架

4.2 欧美国家农村相对贫困治理的发展趋势

无论是美国的“中长期发展规划”,还是欧盟的“乡村发展计划”“共同农业政策”等,都重点提出了今后相对贫困治理的重点,主要集中在三个方面:一是持续推进城乡统筹。政府将会继续推出各项农场支持政策和基础设施建设项目以实现城乡均等化发展,从对农业的政策支持,到强化基础设施建设,再到城乡共生一体化,相对贫困的治理原则将朝着大幅提升农民生活质量的方向转变。例如,美国国会通过了《农业进步法案》,特别加入了缩小城乡差距的内容,通过实施“点燃美国农村宽带计划”来

解决城乡信息不对称的问题,以求缩小城乡公共服务差距。二是构建以间接干预为主的社会保障体系。各国在社会救助和社会补贴兜底的基础上,通过引入第三方、消费信贷、累进税制等方式间接增加农民收入,力图通过市场“看不见的手”优化配置扶贫资源,变直接干预为间接干预。例如,意大利的“南方开发”模式就强调扶贫工作的市场化、社会化,由非政府组织南方基金会负责统筹扶贫资金使用和进行扶贫效果评估。三是发挥金融扶贫功能。越来越多的国家认识到金融在相对贫困治理中的作用,一方面为农业发展提供高额补贴,另一方面依

托防贫保险来降低生产风险、阻断返贫隐患、促进持续发展。例如, 欧盟围绕农业保险构建起的农村防止返贫保险体系、美国在农村推行的农村社会安全保险、英国向农民提供的“农场保险+失业保险+养老保险+医疗保险”服务包等, 都是金融保险参与贫困治理的有益实践。

5 推动中国相对贫困治理的政策建议

脱贫攻坚任务完成后, 中国进入并将长期处于相对贫困治理阶段, 不仅需要更新减贫理念, 更要对减贫策略进行调整。通过梳理欧美国家相对贫困治理经验, 针对中国相对贫困治理机制创新总结出以下对策建议。

5.1 构建相对贫困的识别指标体系

欧美国家基本都建立了多维度的相对贫困指标体系, 有效促进相对贫困群体的精准识别与评估。脱贫攻坚后, 中国应借鉴欧美国家的相对贫困标准, 设计符合中国国情的综合性相对贫困划定标准。第一, 多维度划定标准, 从经济维度、社会发展维度、生态环境维度等角度设定指标, 确保标准的综合全面。第二, 可以根据欧盟标准基于人均家庭可支配收入低于全国居民可支配收入的中位数 50% 确定相对贫困线, 也可以根据美国标准进行家庭规模加权, 并综合考虑社会、经济、文化等因素。国家统计局应根据全国农民收支与生活状况调查数据测算多维相对贫困指数、多维相对贫困发生率和相对贫困人口分布, 并作为相对贫困监测和统计结果定期向社会公布, 以供决策参考。

5.2 推广参与式相对贫困治理模式

欧美国家的实践表明, 当满足社会弱势群体物质需求、消除绝对贫困之后, 需要对脱贫群体进行“赋权”, 并在相对贫困治理过程中秉承多元发展的价值取向。由政府主导的精准扶贫工作完成后, 需要进一步激发农民参与乡村治理的积极性, 通过应用参与式工具和方法了解农民的发展需求, 引导农民参与相对贫困治理项目计划的制定, 指导农民参与并主持项目, 组织农民开展项目评估和验收, 让农民真正成为相对贫困治理的主体, 充分赋予农民参与权、决策权、执行权和监督权, 将传统政府主导的项目组织形式由“自上而下”式转变为“自下而上”式。在相对贫困治理过程中, 要减少政府的

大包大揽, 通过植入参与式理念, 培养农民自我发展、自我经营、自我管理的脱贫能力。中国参与式扶贫起步较晚, 但是仍进行了有益的探索, 如云南河边村的“小云助贫”模式、庆阳市的“点菜扶贫”模式等, 很多经验做法值得总结、借鉴与推广。

5.3 提升农民群体的能力与素养

欧美国家在相对贫困治理过程中都将教育和培训作为根除贫困的主要措施, 并不断强化农民终身教育和持续培训。为此, 中国要充分利用现有教育资源, 加强农村教师队伍建设, 普及义务教育和继续教育, 鼓励农民参加学历教育; 根据农民素质水平实施高素质农民培养计划, 开展分类分层的技术和管理培训, 推广农民田间学校等参与式农民培训模式, 构建科学有效的培训评价体系; 发挥农业广播电视学校等基层培训机构的作用, 积极吸引社会组织参与和社会资本投入, 探索农民学分银行等组织形式, 引导农民培训融入成人职业教育体系; 针对返乡下乡人员开展就业创业培植活动, 普及创业培训补贴制度, 提高农村创业培训可获得性, 建立创业辅导机制, 培养一批传、帮、带能力强的创业导师。

5.4 吸纳多元主体参与相对贫困治理

欧美国家的相对贫困治理体系讲求多元主体参与, 通过将政府、社会、市场的资源进行优化配置来减轻政府扶贫压力。中国的绝对贫困治理主要实行由政府主导、多元参与的模式, 政府发挥作用大, 扶贫的市场化程度不高, 非政府组织发挥作用有限, 金融机构的参与才刚刚起步。脱贫攻坚后, 中国扶贫资源将转向支持乡村振兴, 政府在扶贫领域的投入会有所减弱, 这就需要多元主体的参与和补充。要进一步吸纳社会组织、慈善机构、行业协会参与相对贫困治理, 引导其在助教助学、创业培植、慈善帮扶、产业开发等方面提供支撑; 要发挥金融机构支持助力的作用, 用金融杠杆撬动地方经济发展, 以金融工具防范各类风险, 为农民发展提供各类防返贫保险、特色农产品保险、价格指数保险、收入保险、信贷保证保险等服务, 发挥金融增信功能; 要发挥企业、合作组织、家庭农场等新型经营主体的传、帮、带作用, 引导小农户对接大市场, 并为乡村振兴挖掘人才、培育人才、成就人才。

5.5 强化对相对贫困群体的心理干预

欧美国家在相对贫困治理过程中注重提升农民

的幸福感,并采取心理干预措施防止心理贫困、精神贫困的发生。与绝对贫困不同,很多相对贫困体现在文化和精神层面,需要扶智力、扶文化、扶精神,拔掉“贫困文化”之根。因此,中国要通过宣传、引导、科普等形式提升农民思想文化水平,改变乡村原有的落后习俗、心态和价值观,破除农村存在的“福利依赖”,消除以等、靠、要为特点的精神贫困和智力贫困;要不断提升农民的教育文化素质,让农民树立改变命运的信心和锐意进取的意识,有效隔离贫困文化的代际传递,消融贫困文化的相互复制^[30];要进一步完善公共文化基础设施建设,挖掘和发展农村文化产业,形成农村文化帮扶长效机制,增强农民文化生活的满足感、幸福感。

5.6 构建相对贫困治理的长效机制

欧美国家的实践经验表明,政府应该将减贫措施与乡村发展统合在一起,依托乡村产业发展构建相对贫困可持续治理的长效机制。当前,中国正处于脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的关键阶段,要借鉴脱贫攻坚的成功经验和做法,推进相对贫困治理工作与乡村振兴的深度融合。一方面,要将相对贫困治理与防止返贫机制相结合,在现有的防止返贫监测与帮扶机制中引入相对贫困的识别与防治内容,强化城乡减贫与防止返贫一体化路径,通过“监测+帮扶+救济+激励”的“组合拳”为农民可持续脱贫保驾护航;另一方面,要将相对贫困治理与乡村建设体系相结合,在进行乡村建设的同时,依托乡村特色产业吸纳农村富余劳动力,通过振兴产业、保护生态、树立乡风等方式减少相对贫困人口比重,引导农民参与乡村治理活动,让农民有获得感、安全感和主人翁意识。

参考文献

- [1] TOWNSEND P. The concept of poverty [M]. London: Heinemann, 1971.
- [2] CHAMBERS R. Poverty and livelihood: whose reality counts? [J]. Environment & Urbanization, 1995 (1): 173-204.
- [3] 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展 [M]. 任贇, 于真, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [4] FUCHS V R. Redefining poverty and redistributing income [J]. Public Interest, 1967 (8): 88-95.
- [5] 阿玛蒂亚·森. 贫困与饥荒: 论权利与剥夺 [M]. 王宇, 王文玉, 译. 北京: 商务印书馆, 2001.
- [6] 联合国教科文组织. 文化多样性与人类全面发展 [M]. 广州: 广东人民出版社, 2006.
- [7] 孙久文, 夏添. 中国扶贫战略与 2020 年后相对贫困线划定: 基于理论、政策和数据分析 [J]. 中国农村经济, 2019 (10): 98-113.
- [8] 郭之天, 陆汉文. 相对贫困的界定: 国际经验与启示 [J]. 南京农业大学学报, 2020 (4): 100-111.
- [9] 张琦. 不同相对贫困标准的国际比较及对中国的启示 [J]. 南京农业大学学报, 2020 (4): 91-99.
- [10] 周力. 相对贫困标准划定的国际经验与启示 [J]. 人民论坛, 2020 (7): 70-79.
- [11] CHAMBER P. Poverty and livelihood: whose reality counts [J]. Economic Review, 1995 (2): 136-142.
- [12] ANDER H J, HEIEN T. Four worlds of welfare state attitudes: a comparison of Germany, Norway, and the United States [J]. European sociological review, 2001 (4): 337-356.
- [13] HARRELL R, RODGERS J. American poverty in a new era of reform [M]. New York: Armonk, 2006.
- [14] PASCAL F. Europe in 12 lessons [M]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2018.
- [15] LINDA H. Exploring European social policy [M]. London: Policy Press, 2000.
- [16] 邓大松, 仙蜜花. 美国反贫困政策及对中国扶贫工作的借鉴和启示: 基于美国福利政策的分析 [J]. 江淮论坛, 2017 (4): 124-128.
- [17] 齐桂亮. 欧美传统合作社制度对扶贫政策的启示 [J]. 企业技术开发, 2011 (22): 58-59.
- [18] 唐林焱. 欧洲共同农业政策及其改革对确定中国农地政策的启示 [J]. 中国不动产法研究, 2014 (2): 42-45.
- [19] 苟伟高. 欧盟教育扶贫政策研究 [D]. 西安: 陕西师范大学, 2019.
- [20] International Poverty Reduction Center in China. Targeted poverty reduction and relative poverty [M]. Beijing: China Agriculture Press, 2020.
- [21] CLAPP J, WILKINSON R. Global governance, poverty and inequality [M]. New York: Routledge, 2016.
- [22] European Commission. Structural indicators for monitoring relative poverty in Europe [M]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.
- [23] FOSTER J. Poverty: a study of rural life [M]. London: Macmillan, 2018.
- [24] MILONE P, VENTURA F. New generation farmers: rediscovering the peasantry [J]. Journal of Rural Studies, 2019 (65): 43-52.

(下转第 67 页)

● 分析预测

中国企业对中亚农业投资的模式选择

——基于“一带一路”投资环境的对比分析

◆ 赵捷 陈秧分

(中国农业科学院农业经济与发展研究所 北京 100081)

摘要: 投资模式优化对于提高中国企业海外农业投资成功率、完善投资网络布局、掌握市场主动权具有重要意义。本文尝试建立东道国宏观环境特征与微观企业投资动机的内在关联,立足中亚与“一带一路”沿线农业投资环境的对比分析,探究中国企业投资中亚农业的进入方式与产业链布局模式。结果表明,哈萨克斯坦和塔吉克斯坦两国农业投资环境较好,吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦次之,土库曼斯坦较差,2015年以来仅哈萨克斯坦环境水平趋好;中亚地区政治形势较为复杂,金融货币体系不稳定,但市场发展潜力大,农业资源丰富;相较于沿线其他国家,中亚五国农业综合投资环境属一般或较差类别,各子系统环境处于失调状态。结合中亚投资环境与发展实际,市场寻求型、互补资源利用型投资企业宜选择绿地新建或独资经营方式开展投资活动,规避投资风险;战略资产获取型投资企业适宜采取并购或合资参股的方式,减弱外来者劣势,获得并购企业资源优势,在此基础上,中国企业可采取全产业链+核心业务、技术转移的模式在中亚地区进行产业链布局。

关键词: 对外农业投资;企业进入方式;产业链布局模式;农业投资环境

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2021.09.003

1 引言

对外农业投资是中国参与全球农业资源配置、构建互利共赢合作网络、保障国家粮食安全的重要手段。在新冠肺炎疫情、地缘政治竞争等不确定、不稳定因素影响下,中国重要农产品进口高度依赖美国、巴西、阿根廷、澳大利亚等少数远距离国家的巨大风险凸显。深化中国与“一带一路”等地理邻近地区、非传统地区的经贸合作,是中国化解挑战、赢得主动的客观选择。在百年未有之大变局的背景下,“一带一路”地域的重要性日益凸显,预计中国对沿线地区的投资规模将进一步增大。中亚地

处亚欧大陆的结合部,与中国西北地区毗邻,是“丝绸之路经济带”的重要枢纽和核心区域,在农业自然资源、技术、管理、资金等方面与中国有着较好的互补性^[1]。加强中国与中亚的贸易投资合作,

收稿日期:2021-04-08。

基金项目:国家自然科学基金(71961147001、41871109),中国农业科学院科技创新工程“国际农业经济与贸易”(ASTIP-IAED-2021-06)。

作者简介:赵捷(1996—),女,山东临沂人,硕士研究生,研究方向:农业对外投资,E-mail:zhaojie54321@163.com。

通信作者:陈秧分(1983—),男,湖南湘乡人,博士,研究员,博士生导师,研究方向:乡村产业经济、国际农业经济研究,E-mail:chenyangfen@caas.cn。

关系中国地缘经济空间的拓展、边疆安全与稳定以及中亚各国经济社会发展,并直接影响“一带一路”倡议前景,战略意义深远。

从中国与中亚农业经贸合作实际看,2018年中国与中亚五国的农产品进出口总额为417.3亿美元,相较于其他“一带一路”沿线国家,如马来西亚(1020.2亿美元)、俄罗斯(951.8亿美元)、越南(836.4亿美元),存在显著差距。从农业投资情况看,中国在除土库曼斯坦外的中亚四国共投资成立了农业企业28家,与老挝(85家)、俄罗斯(78家)等国家相比,投资活跃度同样较低,仅占中国对“一带一路”沿线区域投资企业总数的3.2%。一方面,中亚具备重要战略地位且双方存在巨大的合作潜力;另一方面,实际的经贸合作规模明显偏小。针对这一现实经贸困境,在竞争激烈、信息不完全、风险较大的国际市场中探索企业对中亚的农业投资模式,对于逐步扩大双方农业合作领域和规模,提高企业投资成功率,深化贸易交流与投资合作具有重要意义。

围绕对外投资模式,已有研究从微观视角出发,多关注企业所有权性质、企业生产率、企业规模等对模式选择的影响^[2-3],也有学者引入宏观因素,探究东道国经济特征、制度、文化差异等因素对模式选择的调节作用^[4-5]。具体到农业领域,大多结合案例进行定性分析。例如,陈瑞剑等分析了光明集团和中粮集团实施境外并购的动因、面临的挑战及所积累的经验^[6]。李治等以实地调研的10家农业企业为研究对象,通过探究企业投资领域变动特征,得出企业投资模式由农产品加工贸易向农业技术转移的结论^[7]。对外农业投资有绿地投资、兼并收购、合作示范、跨国种植、全产业链等多种模式^[8],由于企业决策失误、经营不善以及东道国投资环境严峻等问题,中国企业并购成功率显著低于美英等发达国家^[6]。对比而言,国外大型跨国企业较早构建了从“田间到餐桌”的完整全产业链,特别在“一带一路”布局甚广,农业合作发展相对成熟,掌握着国际贸易话语权、定价权。

总体而言,已有研究证实了某些因素对投资模式选择的重要性,总结了一些典型的海外投资模式,为后续研究提供了扎实的理论基础和方法参考,但仍有一定的改进空间。一方面,全行业尤其是非农

行业的对外投资模式研究相对较为丰富,农业领域的研究多见于现状描述、问题识别的定性研究,相关定量研究尚需加强;另一方面,现有文献以单因素研究为主,或更加关注企业异质性,或侧重研究东道国宏观因素,结合宏观微观双重因素探讨相应投资模式的研究仍需加强。本研究尝试建立宏观投资环境与微观企业投资模式的内在关联,从政治与法律环境、经济与市场环境、农业行业环境等多个维度构建“一带一路”农业投资环境评价指标体系,通过对比中亚与沿线各地区投资环境水平和协调状态来明确中亚地区农业投资环境优劣势,进而结合企业微观投资动机科学遴选适合中国企业的投资进入方式与产业链布局模式,以确保企业后续投资经营活动有序开展、在投资市场占据主动地位,促进中国与中亚更深层次和更高水平的农业合作。

2 研究思路与方法

2.1 理论分析

投资模式指企业将产品、技术、人力、管理或其他资源转移至外国市场实现跨国经营的制度安排^[9]。Hill等^[10]、Anderson^[11]分别从子公司建立方式、股权比例的角度,将企业投资进入模式划分为跨国并购、绿地投资、独资、合资四种类型。相比工业行业,农业问题复杂而敏感^[12]。农业产业链是以种养环节为主的多环节链接系统,由上游投入品生产服务、中游种植养殖与产品加工、下游产品流通与渠道销售组成^[13]。国际大型农业跨国公司已经在“一带一路”沿线形成了双向延伸产业链的纵向一体化模式、结合东道国优势环节的全产业链+核心业务模式以及向产前产后转移等投资模式^[14]。

理论上,对外投资模式选择主要取决于两方面因素:一是服务于企业特定目标。微观企业的投资动机被认为是企业选择投资模式的重要因素^[15]。Buckley指出,受资本市场不完善影响,中国企业对外投资可分为市场寻求型、战略资产获取型和资源利用型^[16]。詹琳等证实这三种投资动机同样适用于中国农业企业的对外投资活动^[17]。二是投资环境。作为一个内涵和外延丰富的系统,投资环境涵盖区域范围内的政治、经济、社会、法律、基础设施、信息和服务等方面^[18]。能够满足企业投资动机

的东道国,一般在资源、市场、技术和劳动力成本等方面具有一定吸引力^[19],宏观环境对不同投资动机的决策产生调节和影响。

企业投资动机与东道国投资环境之间存在内在关联。对于以进入新市场和提升现有市场占有率为目的的企业,东道国市场规模的大小、进入市场的成本、投资的难度等指标,均是投资决策时首要考虑的因素,企业需要降低风险、获取最大利益;对于需要获得技术、专利、品牌、销售渠道、管理经验等战略资产的企业,其直接目的是提高核心竞争力,东道国金融机制、法律体制、技术水平对战略资产获取动机的投资模式将产生重大影响;对于以利用东道国农业资源为首要目的的资源获取型对外投资,因为容易引发东道国抵制,会更加关注面临

的政治风险。

进一步地,企业结合投资动机与投资环境,确定适宜的东道国进入方式。市场寻求型投资企业在进入市场潜力大、进入难度低的东道国时,可选择绿地新建或独资经营模式,发挥其优势(表1),实现对企业高度掌控,维持企业技术管理等垄断优势,提高市场占有率。具有一定技术实力和吸收能力的企业面对法律体制不健全、投资自由度低的东道国,为达到战略资产获取目的,可选择跨国并购或参股经营投资模式^[20],获得并购企业资源优势,以降低东道国市场进入成本,规避外来者劣势。资源利用型企业面对资源互补优势明显但政治稳定性不高的东道国,绿地新建或独资经营对于投资时机、选址和经营更为灵活,便于及时调整运营。

表1 企业进入方式、产业链布局模式的优劣势对比

投资模式	类别	优势	劣势
企业进入方式	绿地/独资	为东道国提供就业、增加税收; 投资时机、选址和经营更为灵活; 维持企业技术管理等垄断优势	进入东道国市场难度大; 建设成本高、回报周期长、经营风险高; 加剧东道国市场竞争
	并购/合资	较快进入外国市场,节约营销时间和成本; 获得并购企业资源优势提升国际竞争力; 降低东道国进入成本和企业扩张风险	企业管理困难、整合成本高; 东道国支持力度低,政治风险高; 并购程序和手续较为复杂
产业链布局模式	纵向一体化	产业链上下游整合,经营成本内部化; 提高产业链安全性和稳定性; 提高行业壁垒,强化企业市场势力	要求企业自身可持续经营能力强; 投资周期长、经济风险大; 企业面临高投资风险与沉没成本
	全产业链+核心业务	抢占价值链高地,增强核心竞争力; 提高企业抗风险能力、降低运营风险	要求企业各业务部门有较好协同能力; 对东道国产业发展环境的准确判断
	产前产后转移	避免东道国进出口限制; 达到资本最优配置、实现效益最大化	要求企业存在产前产后的比较优势; 抗风险能力弱

在确定进入方式的基础上,企业应进一步明确产业链布局模式。其中,纵向一体化式布局模式要求投资环境具有适宜性且企业自身可持续经营能力强。对于拥有资源丰富、劳动力充足等优势条件的东道国,企业可选择向加工业务等核心环节倾斜,以增强核心竞争力、降低经营风险;对于产前环节优势互补、产后环节盈利空间大的东道国,企业可选择向产前产后转移的投资模式以达到资本最优配置,实现效益最大化。

综上,企业对外投资模式需要考虑三个层次:一是企业投资模式需要兼顾国家投资环境与企业微观动机,考量投资动机、东道国环境对企

业投资决策的影响。二是企业根据海外投资环境与投资动机,选取相应的投资进入方式。农业产业链各个环节环环相扣,都担负着创造价值的功能,企业也需要考虑基于行业特质的产业链布局模式。三是结合实际情况,企业可灵活考虑农业合作援助、农业技术转移等其他农业合作方式,利用外部资源对发展中国家农业进行赋能,提高投资效率。对于农业资源匮乏、投资风险不可测、进入成本较高的东道国,为降低投资风险,拥有所有权优势的企业可考虑基于当地农产品开展贸易合作。在条件不具备时,甚至可选择暂不进入该国市场(图1)。

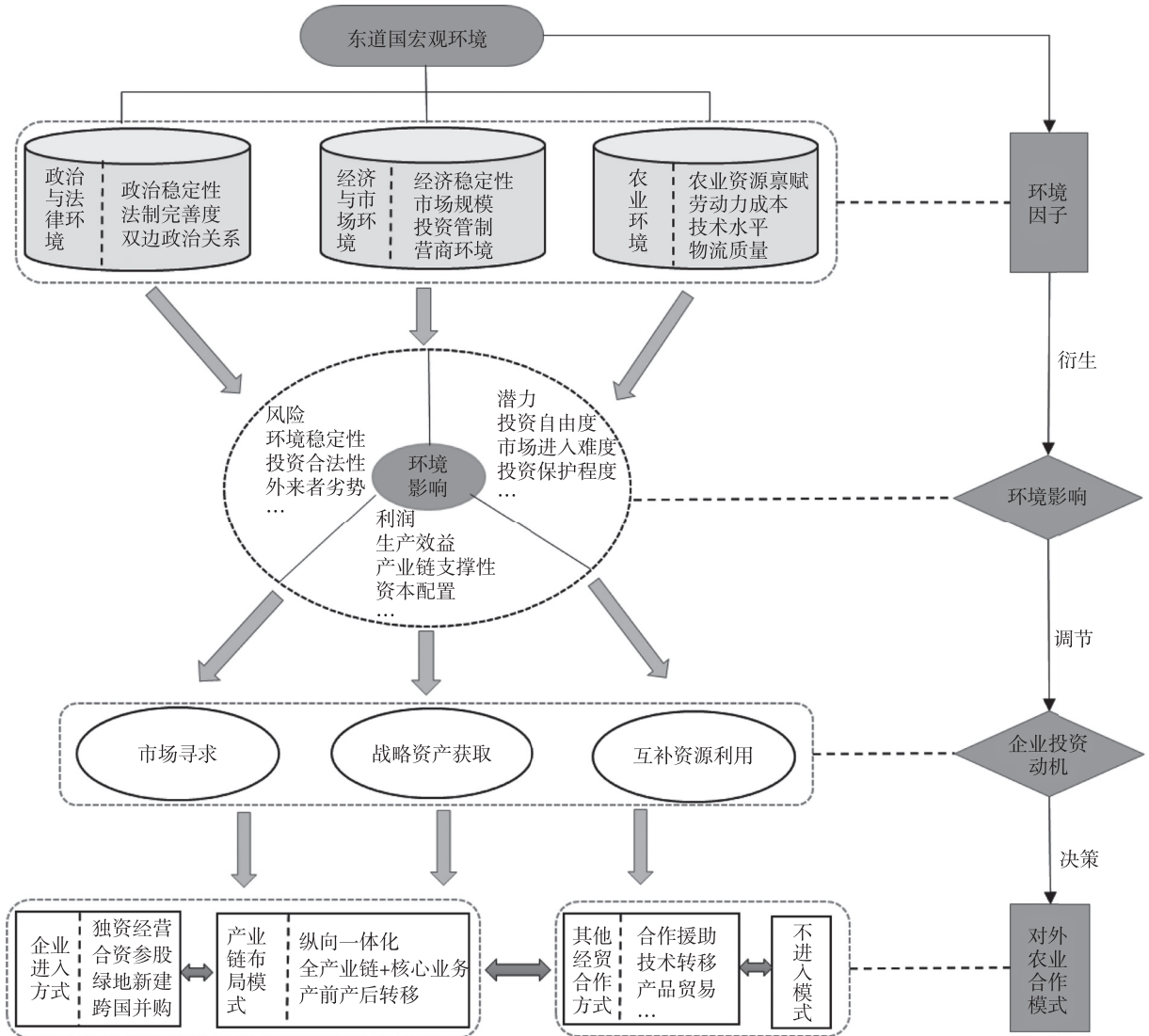


图1 东道国投资环境、企业投资动机影响对外农业合作模式的作用机制

2.2 评估指标体系构建

根据理论分析，企业投资模式是微观主体结合东道国宏观投资环境与自身发展需求所做出的制度安排。其中，政治环境尤其是政治稳定性是对外农业投资最有可能面临的风险^[21]；国家政府之间的双边关系决定了跨国公司的具体投资环境，进而影响企业的国际化战略选择^[22]；东道国的经济环境涉及宏观经济和金融等因素，本文通过目标国通货膨胀率和汇率变动水平反映企业工资物价成本和实际收益水平受到的影响；东道国营商环境便利化的提升能显著促进投资双方经济福利的提高，往往成为国内外经贸合作的起点^[23]。已有研究表明，双边投资协定的签订可以推进中国对东道国的直接投资，更高的投资要求会抑制企业的非理性投资^[24]；在对外

资设置较多限制政策的东道国，战略资产寻求企业为了获得投资合法性，会倾向于收购或参股那些在当地已经有一定发展基础的企业，以此来减少外资在适应投资国本地政策、文化方面的摩擦成本^[2]；从农业环境维度看，东道国土地、水、劳动力资源充足，可提高生产环节产出效益，助推寻求互补资源型投资活动；东道国技术水平与农技研发、品种投入等产前环节具有相关性；农业产业链下游的流通销售环节对基础设施特别是交通、物流等公共设施依赖性很强。综上，本文环境评价维度涉及“一带一路”沿线国家的政治与法律、经济与市场及农业环境。由于“一带一路”沿线各国国情复杂，为避免规模差异的影响，尽可能选取具有权威性的比值类评估指标（表2）。

表 2 “一带一路”沿线国家农业投资环境评价指标体系

环境维度	环境指标	符号	指标测算方法	数据来源	权重
政治与法律环境	政治稳定性	X_1	由各国恐怖主义、政治风险规模、安全风险评级、内部和外部冲突强度、民族关系等测定	全球治理指标	0.014
	腐败控制	X_2	反映一国私人利益对国家的干预	全球治理指标	0.029
	双边政治关系	X_3	国家友好伙伴关系评分	外交部网站	0.048
	法制完善度	X_4	由法院命令的执行程度、知识产权保护、私有财产保护等测定	全球治理指标	0.023
	法律权利力度指数	X_5	反映一国担保品法和破产法是否有利于获得信贷	世界银行	0.037
经济与市场环境	通货膨胀率	X_6	反映一国物价水平变动	世界经济展望报告	0.009
	汇率变动	X_7	以上年为基期的汇率变动率	世界银行	0.007
	市场规模	X_8	东道国市场规模的大小	全球竞争力报告	0.023
	是否有双边投资协定或自由贸易协定	X_9	有双边投资协定取值为 2, 有自由贸易协定取值为 1, 没有则为 0	中国商务部条约法律司网站、中国自由贸易区服务网	0.040
	投资自由度	X_{10}	反映政府对投资的干涉水平	经济自由指数报告	0.021
	营商环境便利度	X_{11}	由创办企业、获得电力、纳税、跨境交易等、执行合同等活动的便利性测定	Doing Business 数据库	0.013
农业环境	农业用地比重	X_{12}	农业用地面积/土地面积	世界银行	0.035
	地均水资源拥有量	X_{13}	淡水资源总量/耕地面积	世界银行	0.301
	农业劳动力资源	X_{14}	农业就业人数/就业总人数	世界银行	0.072
	机械化水平	X_{15}	每 100 千米 ² 耕地拥有的拖拉机数量	世界银行	0.198
	物流绩效指数(综合分数)	X_{16}	由一国贸易和运输相关基础设施的质量、货运的难易度、物流服务的质量、追踪查询货物的能力等测定	世界银行	0.033
	研发投入水平	X_{17}	研发支出/GDP	世界银行	0.091
	劳动力成本	X_{18}	月收入	国际劳工组织	0.006

注: 指标 X_1 、 X_2 、 X_4 的数值范围为 -2.5 (弱) ~ 2.5 (强); 指标 X_3 的数值范围为 1 (建交关系) ~ 11 (全天候战略合作伙伴关系); 指标 X_5 的数值范围为 0 (弱) ~ 12 (强); 指标 X_8 的数值范围为 1 (小) ~ 7 (大); 指标 X_{10} 、 X_{11} 的数值范围为 1 (低) ~ 100 (高); 指标 X_{16} 的数值范围为 1 (低) ~ 5 (高)。

2.3 评价方法

2.3.1 “一带一路”沿线国家农业投资环境评价与分类方法

2.3.1.1 熵权-TOPSIS 法

熵权-TOPSIS 法可有效结合熵权法的提高指标分辨率、客观赋权和 TOPSIS 法的多目标有效决策, 能最大限度地反映被评价对象的情况, 从而提高决策准确性。因此, 本文运用熵权-TOPSIS 法计算沿线国家农业投资环境综合得分及各子系统评价得分。具体计算步骤如下。

(1) 评价指标标准化 Y_{ij} 。为剔除不同指标量纲的影响, 运用极差法对原始数据进行标准化处理。

评价指标体系中有部分指标为负向指标, 即数值越大, 表明投资环境越差, 包括通货膨胀率 X_6 、汇率变动 X_7 , 对这两个指标要先进行正向化处理, 再做标准化处理。

(2) 确定各评价指标权重 W_j 。为反映不同年份环境水平的变化采用加入时间变量的改进熵值法评价模型得到各指标权重 (表 2), 权重越大说明该指标离散程度越大。

(3) 构建加权决策矩阵, 计算距离。根据标准化矩阵和各指标权重构建加权决策矩阵 Z , 计算各国与最优方案、最劣方案的距离 D_i^+ 和 D_i^- 。

(4) 计算各地区与最优值的相对接近度 C_i 。

$C_i = \frac{D_i^-}{D_i^+ + D_i^-} \times 100$, $0 \leq C_i \leq 100$, 其值越大, 表明该国农业投资环境越好, 反之则相反。

2.3.1.2 k-means 聚类法

为进一步反映沿线各国投资环境水平的空间分布情况, 将样本国家在 5 个年度中综合评价 C_i 值取均值, 运用 k-means 聚类法对各国进行聚类分析, 并将其分为投资环境较好、投资环境一般和投资环境较差 3 类。

2.3.2 沿线农业投资环境子系统协调度函数

为反映投资环境各子系统之间的相互作用, 利用协调度函数测算 3 个子系统协调度情况及空间差异。具体步骤如下。

(1) 确定协调系数 F_i 。
$$F_i = \frac{C_i^p + C_i^e + C_i^m}{\sqrt{(C_i^p)^2 + (C_i^e)^2 + (C_i^m)^2}}$$

式中, F_i 为第 i 个国家农业投资环境协调系数; C_i^p 、 C_i^e 、 C_i^m 分别为第 i 个国家政治与法律环境、经济与市场环境、农业环境的评价值。

(2) 测算协调发展度 D_i 。 $D_i = \sqrt{F_i \times C_i}$ 。式中, D_i 为第 i 个国家农业投资环境各子系统协调度; F_i 为第 i 个国家子系统协调系数; C_i 为第 i 个国家农业投资环境综合得分。

(3) 沿线国家环境协调水平分类。依据农业投资环境各子系统协调度 D_i , 运用 k-means 聚类分析法将沿线国家分为良好协调区、基本协调区、低度失调区、中度失调区 4 类。

2.4 数据来源

根据相关研究^[18-25]及“一带一路”官网相关资

料, 本文将研究范围界定在“一带一路”沿线的 64 个国家。结合数据可获得性, 选取除巴勒斯坦、马尔代夫、叙利亚、伊拉克、阿富汗、黑山 6 国的沿线 58 个国家作为样本国。包括东亚和东南亚国家 12 个、南亚国家 6 个、西亚北非国家 16 个、中东欧国家 19 个以及中亚 5 国。样本国家涵盖发达、发展中国家和转型经济体, 具有代表性。研究时段为 2015—2019 年, 以考察近年来“一带一路”沿线及中亚 5 国的农业投资环境变动趋势。指标数据来源于公开发布的资料, 个别指标缺少某一年度的数据, 采用前一年度数据近似替代。少数国家缺少极个别年份的某项指标数据, 采取均值插补法进行处理。

3 评估结果与分析

3.1 总体特征分析

从农业投资环境综合得分趋势看 (图 2), 2015—2019 年沿线综合环境评价得分的均值在 17.0 左右, 整体变化趋势不明显, 这与近年来全球贸易摩擦、地缘政治不稳定、经济增长放缓有显著关联。中亚五国中, 哈萨克斯坦和塔吉克斯坦两国综合投资环境较好, 吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦两国投资环境次之, 土库曼斯坦投资环境水平较差。2015 年以来, 五国中仅哈萨克斯坦投资环境趋好。这一结果也较符合中亚各国农业投资环境实际。哈萨克斯坦在五国中经济发展水平较高、耕地资源丰富、具备相对开放的市场条件和积极的外商投资扶持政策。塔吉克斯坦水资源充足, 近年来将实现粮食安全作为国家战略目标, 市场潜力大, 投资吸引力强。

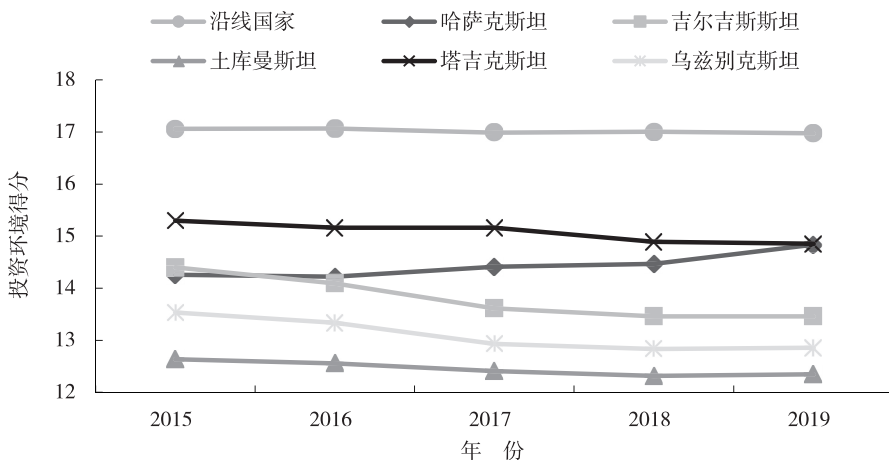


图 2 “一带一路”沿线国家及中亚五国农业综合投资环境变动情况

乌兹别克斯坦政局较稳定, 经济发展较快, 但政令调整频繁, 投资具有一定的不确定性。吉尔吉斯斯坦的经济自由度较高, 市场准入条件较宽松, 但法制建设仍处于完善之中, 执法标准不一对投资活动有较大的影响。土库曼斯坦属永久中立国, 对进出口贸易和外国投资管理严格。

从空间分布看(表3), 投资环境较好的区域包括文莱、新加坡等9个东南亚国家, 印度、巴基斯坦等4个南亚国家, 以色列、格鲁吉亚2个西亚北非国家, 斯洛文尼亚、波兰2个中东欧国家。投资环境一般的区域包括菲律宾、东帝汶2个东南亚国

家, 土耳其、沙特阿拉伯等6个西亚北非国家, 捷克、马其顿等10个中东欧国家, 塔吉克斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦乌兹别克斯坦4个中亚国家, 南亚国家孟加拉国以及东北亚国家蒙古国。投资环境较差的区域包括黎巴嫩、伊朗等8个西亚北非国家, 保加利亚、斯洛伐克等7个中东欧国家, 南亚国家斯里兰卡以及中亚国家土库曼斯坦。整体来看, 中亚国家农业投资环境水平与沿线发达经济体、东南亚、中东欧等国相比还存在一定差距, 处于一般或较差环境水平。这一定程度上可以解释近年来中国对外投资相对集中于东南亚、欧洲等地区的现象。

表3 沿线国家农业综合投资环境水平分类情况

投资环境类别	国家	得分	地区	投资环境类别	国家	得分	地区		
第一类 投资环境较好	文莱	57.457	东南亚	第二类 投资环境一般	哈萨克斯坦	14.437	中亚		
	新加坡	45.794	东南亚		阿尔巴尼亚	14.380	中东欧		
	斯洛文尼亚	40.732	中东欧		立陶宛	14.253	中东欧		
	马来西亚	35.561	东南亚		孟加拉国	14.155	南亚		
	不丹	35.092	南亚		吉尔吉斯斯坦	13.805	中亚		
	以色列	24.003	西亚北非		亚美尼亚	13.754	西亚北非		
	老挝	21.006	东南亚		阿塞拜疆	13.679	西亚北非		
	越南	18.542	东南亚		阿拉伯联合酋长国	13.671	西亚北非		
	尼泊尔	18.291	南亚		埃及	13.650	西亚北非		
	波兰	18.282	中东欧		乌克兰	13.618	中东欧		
	缅甸	18.143	东南亚		东帝汶	13.310	东南亚		
	格鲁吉亚	17.958	西亚北非		乌兹别克斯坦	13.098	中亚		
	巴基斯坦	17.952	南亚		斯里兰卡	13.016	南亚		
	泰国	17.765	东南亚		保加利亚	12.953	中东欧		
	柬埔寨	17.613	东南亚		斯洛伐克	12.809	中东欧		
	印度	17.205	南亚		黎巴嫩	12.641	西亚北非		
	印度尼西亚	16.910	东南亚		土库曼斯坦	12.452	中亚		
	第二类 投资环境一般	捷克	16.233		中东欧	第三类 投资环境较差	塞尔维亚	12.286	中东欧
		马其顿	15.956		中东欧		克罗地亚	12.265	中东欧
蒙古国		15.644	东北亚	拉脱维亚	12.254		中东欧		
菲律宾		15.348	东南亚	伊朗	12.055		西亚北非		
爱沙尼亚		15.308	中东欧	卡塔尔	11.874		西亚北非		
塔吉克斯坦		15.214	中亚	白俄罗斯	11.873		中东欧		
土耳其		15.024	西亚北非	阿曼	11.279		西亚北非		
俄罗斯		14.996	中东欧	也门	11.255		西亚北非		
罗马尼亚		14.747	中东欧	波黑	10.980		中东欧		
摩尔多瓦		14.721	中东欧	约旦	10.836		西亚北非		
沙特阿拉伯		14.650	西亚北非	科威特	10.387		西亚北非		
匈牙利		14.554	中东欧	巴林	9.441		西亚北非		

3.2 分维度特征分析

3.2.1 政治与法律环境

从时序变化看,除中东欧外,沿线各地区政治与法律环境总体呈趋好态势(表4)。根据各年均值得分和排名,东北亚的蒙古国和东南亚国家整体政治与法律环境较好,其次是中东欧和南亚,中亚地区再次之,西亚北非地区政治与法律环境最差。从中亚五国政治与法律环境的对比情况来看(图3),哈萨克斯坦政治法律环境最好,吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦两国次之,塔吉克斯坦和土库曼斯坦两国政治与法律环境最差。哈萨克斯坦一直坚持积极

吸引外国投资的政策。2017年哈萨克斯坦建立3亿美元的农业投资基金,同时还对农机农资实行25%的价格补贴。在哈萨克斯坦阿拉木图投资建厂的新康食品有限公司借机扩大生产经营规模。结合企业的本土化战略,目前新康番茄制品在中亚市场占有率达35%。中亚五国中塔吉克斯坦政治局势最为严峻。总的来看,中亚地区对农业投资的优惠政策和力度在不断加大,但作为冷战结束后出现的一个独立地缘政治空间,中亚始终处于大国博弈的地缘政治区域,其复杂的政治形势^[26]极大制约了中国与该地区之间农业合作的开展。

表4 “一带一路”沿线各地区农业投资环境各维度得分、排名及趋势

维度	东南亚		南亚		西亚北非		中东欧		中亚		蒙古国	
	得分均值 (排名)	趋势	得分均值 (排名)	趋势	得分均值 (排名)	趋势	得分均值 (排名)	趋势	得分均值 (排名)	趋势	得分均值 (排名)	趋势
政治与法律环境	53.117 (2)		44.021 (4)		37.967 (6)		44.726 (3)		42.074 (5)		58.547 (1)	
经济与市场环境	69.115 (1)		42.943 (6)		51.778 (2)		50.145 (3)		44.154 (5)		46.319 (4)	
农业环境	21.010 (1)		16.386 (2)		9.166 (6)		11.024 (3)		10.342 (5)		10.999 (4)	

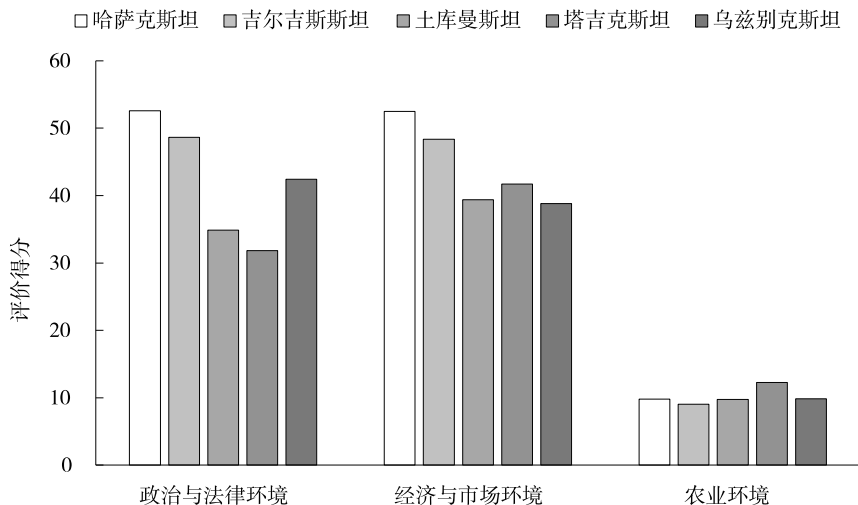


图3 中亚五国农业投资环境各维度评价结果

3.2.2 经济与市场环境

从时序变化看,沿线各地区经济与市场环境得分总体呈缓慢增加趋势(表4)。从沿线经济与市场环境得分排名看,东南亚、西亚北非的经济与市场环境最好,中东欧、蒙古国次之,中亚和南亚的经济与市场环境最差。根据中亚五国该环境维度的对比情况(图3),哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦两国经

济与市场环境较好,塔吉克斯坦次之,乌兹别克斯坦和土库曼斯坦两国经济与市场环境较差。哈萨克斯坦是中亚地区经济发展最快的国家,其市场规模指标 X_8 由2015年3.93增加到2019年的4.37。根据世界银行发布的《2020年营商环境报告》,哈萨克斯坦在190个经济体中排名上升至第25位,市场利好。吉尔吉斯斯坦投资自由度较高,市场准入条

件较宽松。美国智库传统基金会公布的 2019 年经济自由度指数报告显示,在参评的 180 个经济体中,吉尔吉斯斯坦排名第 79 位,属于“中等经济自由体”。目前,在“一带一路”沿线国家中除新加坡、印度、以色列和少数中东欧发达国家拥有较完善的资本市场环境外,多数沿线国家还处于商业银行主导的金融体系,国内资本市场孱弱且封闭^[17]。中亚地区金融体制与政策受到前计划经济体制的影响颇深,投资企业常面临融资困难、货币转轨、外汇管制等问题。2020 年,受新冠肺炎疫情、国际市场石油价格急剧下跌及俄罗斯等中亚地区主要贸易伙伴货币贬值等负面影响,五国普遍面临国内需求疲软、通缩风险上升、本币贬值等风险。

3.2.3 农业环境

从时序变化看,2015 年以来沿线各地区农业环境整体呈下降趋势(表 4)。从沿线各地区得分均值和排名来看,东南亚地区农业环境最好,南亚、中东欧地区次之,蒙古国、中亚及西亚北非农业环境较差。从中亚五国农业环境维度的对比情况来看(图 3),塔吉克斯坦得分最高,其次是哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦两国,土库曼斯坦、吉尔吉斯斯坦两国农业环境维度得分最低。哈萨克斯坦耕地资源丰富,是其他四国总和的 1.66 倍,但为保护本地产业,2016 年宣布冻结《土地法修正案》5 年,通过立法的方式限制农业用地只租不卖,严格控制外资企业利用农业资源的规模和方式,而之前该国曾鼓励个人或企业开垦未耕种土地。该维度中地均水资源指标 X_{13} 权重最高,反映出沿线水资源分布不均,差异显著。塔吉克斯坦水资源占整个中亚的 60% 左右,总量居世界第八位。中亚地区普遍存在基础设施、物流系统不完善的问题,其中塔吉克斯

坦基础设施建设落后于其他四国。2019 年,中亚五国研发支出占 GDP 的比重均值仅为 0.11%,与沿线发达国家以色列(4.95%)、新加坡(1.94%)相比存在较大差距,这表明中亚地区农业发展还存在一定的技术瓶颈。综合来看,中亚地区农业生产硬环境较好,资源丰富,但物流、机械化水平、配套技术等农业发展软环境较差,因此与沿线其他地区相较来看,农业环境优势并不明显,得分较低。

3.3 沿线农业投资环境协调度对比分析

根据分类结果(表 5)显示,“一带一路”沿线属于良好协调区的国家较少,包括文莱、新加坡、马来西亚 3 个东南亚国家,南亚国家不丹,西亚北非发达国家以色列和中东欧发达经济体斯洛文尼亚。2015 年光明集团收购以色列最大乳业食品公司 Tnuva77% 的股权,此次并购为光明集团带来先进的牧业管理技术和经验同时拓宽了产品线深度和广度。基本协调区包括老挝、尼泊尔等 10 个国家,以东南亚、南亚地区社会持续稳定发展的国家为主。低度失调区国家较多,包括沿线 25 个国家,其中 11 个位于中东欧,5 个位于西亚北非,3 个位于东南亚,1 个位于南亚,还包括蒙古国及 4 个中亚国家。可以看到,捷克、爱沙尼亚等发达经济体农业投资环境各子系统协调度并不高。这些国家经济、政治发展较好,但农业用地比重小、农业就业人数偏少,农业资源优势并不明显。中度失调区包括 17 个国家,主要分布于西亚北非地区。卡塔尔、科威特等以能源为支撑产业的国家,虽经济发展水平相对较高,但受周边政局不稳、行政效率不佳、农业资源禀赋不足等问题的制约,农业投资环境子系统协调度普遍较低。

表 5 2019 年“一带一路”沿线国家农业投资环境各子系统协调度的空间差异

投资环境协调水平	国家
良好协调区 (0.640~1)	文莱、新加坡、斯洛文尼亚、不丹、马来西亚、以色列
基本协调区 (0.503~0.640)	老挝、尼泊尔、格鲁吉亚、波兰、越南、缅甸、泰国、印度、巴基斯坦、柬埔寨
低度失调区 (0.446~0.503)	捷克、印度尼西亚、马其顿、蒙古国、塔吉克斯坦、阿塞拜疆、爱沙尼亚、摩尔多瓦、匈牙利、土耳其、哈萨克斯坦、沙特阿拉伯、孟加拉国、俄罗斯、东帝汶、阿尔巴尼亚、阿拉伯联合酋长国、罗马尼亚、菲律宾、立陶宛、埃及、亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦、乌克兰、乌兹别克斯坦
中度失调区 (0.356~0.446)	斯里兰卡、土库曼斯坦、伊朗、保加利亚、塞尔维亚、约旦、克罗地亚、白俄罗斯、斯洛伐克、黎巴嫩、拉脱维亚、卡塔尔、阿曼、波黑、科威特、也门、巴林

中亚五国政治与法律环境、经济与市场环境、农业环境三个子系统的协调水平与沿线地区相比整体不高，哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦四国处于低度失调区，土库曼斯坦属于中度失调区。这一研究结果与该地区经济发展诉求强烈，农业资源禀赋充足但政治潜在风险高、基本金融体制不完善、配套设施不健全、农业技术落后等实际问题密切相关。同时，中亚地区农业投资环境中风险与潜力并存。根据世界银行 2016 年数据，哈萨克斯坦人均耕地面积约是中国的 19 倍。2016 年，哈萨克斯坦粮食产量为 1 347 千克/公顷，中国为 5 980 千克/公顷，因此，农业生产效率还有较大提升空间。塔吉克斯坦在 2016 年将实现粮食安全列为国家四大战略目标之一，并出台相应免征关税、免缴利润税等优惠政策，市场趋利。

3.4 中国对中亚农业投资模式选择

近年来，农业正成为新兴的投资领域，全球性、区域性的农业跨国企业发展迅速，世界范围内对优质农业资源的竞争日趋激烈。中亚地区农业资源丰富、市场潜力巨大，根据相关统计数据^①，2005—2015 年共有 56 家中国企业对中亚地区开展了农业类投资 61 项，农业合作前景十分广阔^[27]。2005 年以来，对中亚地区大宗农业投资交易（投资额在 1 亿美元以上）仅有 2 项^②，分别为 2014 年中国保利投资 1.8 亿美元在乌兹别克斯坦承建橡胶厂，2019 年中国机械工业集团投资 2.4 亿美元在哈萨克斯坦新建现代农作物深加工综合体，包括粮食仓储系统、多个粮食生产线和辅助配套工程等。两个农业大宗投资交易项目都选择绿地新建模式，实现了与东道国战略对接、产业对接、项目对接，深耕东道国投资市场的目的，但同时都面临建设周期长，不确定性风险增加的发展实际。结合前文中亚地区农业投资环境的分析结果，立足当前中亚地区发展现状和中国企业对中亚大宗投资交易较少，并以绿地新建模式为主的投资实践特征，对中国企业对外农业投资模式选择提出优化路径（图 4），以提高对中亚地区农业资源的利用效率，占据投资市场主动性。

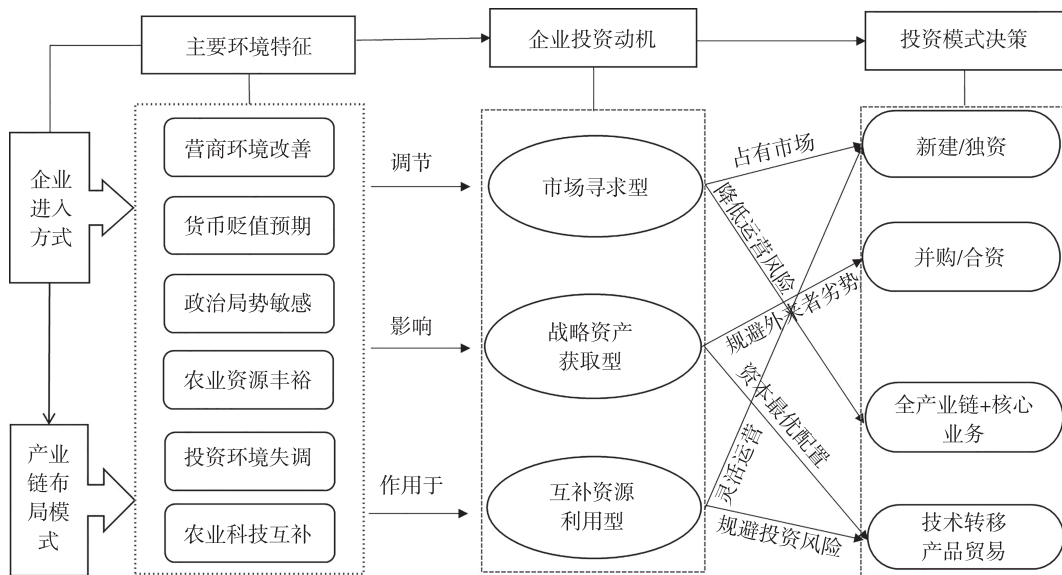


图 4 中国企业对中亚农业投资进入方式、产业链布局模式的选择路径

第一，适度采取新建或独资的企业进入方式深耕中亚市场，利用农业资源。根据环境评价结果，中亚地区农业资源充足，近年来市场环境好转，尤其哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦两国营商环境大幅改善，市场潜力持续释放。与各国双边投资协议的签订，也为企业创造了良好的投资环境。因此企业可

在重点国家采取独资或新建子公司的方式来占领市场、提高市场占有率，也可实现对相应资源的高度掌控，挖掘当地农业资源潜力。值得注意的是，尽

① 资料来源于商务部《境外投资企业名录 2016》。
② 资料来源于中国全球投资追踪数据库。

管中亚地区相较于沿线国家具有更为充足的农业资源,但鉴于资源领域的高度敏感性,对资源领域的投资往往更容易引发国际社会关注,对外投资企业还应树立起负责任形象,探索共赢式商业模式。1992年就在哈萨克斯坦投资建厂的民营企业新康食品,为应对哈萨克斯坦对于外来企业雇工的法律法规要求,积极培训当地员工,为当地社会培养了大量技术人员,企业当地员工比例达到95%,社会认可度高。目前,新康食品生产的果蔬制品在哈萨克斯坦市场占有率位居第一。

第二,选择并购或合资模式获取战略资产,规避外来者劣势。中亚五国普遍存在货币体制不稳定问题,都不允许外资企业获得农业用地所有权。结合中国企业对中亚地区的投资多采取新建模式的实际,为避免建设成本高、回报周期长的经营风险,以获取中亚地区技术或销售渠道等资产为目的的战略资产型投资,可以通过并购或合资参股的方式建立投资子公司,一方面可利用东道国货币贬值机会降低并购成本,另一方面可减小政策摩擦、减弱外来者劣势。以民营企业德威农业并购乌兹别克斯坦希望农业公司为例,在获得希望农业40%股权后,德威利用自身技术优势全面革新乌兹别克斯坦企业生产模式,对乌兹别克斯坦已有育种、育苗、大棚种植、销售等业务进行综合设计,构建符合世界先进标准的农业综合体,提升企业核心竞争力。

第三,优化全产业链+核心业务模式,降低经营风险。从中亚农业投资环境子系统协调状态的评价结果看,该地区子系统整体处于失调状态,因此,目前阶段,在中亚地区采取农业产业链纵向一体化布局模式成本较高、风险较大。结合中亚五国以生产谷物、水果、蔬菜、油料作物和经济作物为主,畜牧业是重要支柱产业的实际,可重点发展加工业务,如粮食综合开发与深加工、畜禽养殖及肉类皮毛深加工、果蔬种植与加工、棉花仓储物流及加工等,从而在加工环节建立核心能力。对市场寻求型企业来说综合开发收储、物流、贸易和销售节点,环环相扣,支撑加工业务,实现对整条产业链的控制,降低经营风险。以西安爱菊集团为例,该企业在哈萨克斯坦北哈州投资建立的爱菊农业产业园区,是当地规模最大的粮油加工项目,为保障加工所需原材料供应,爱菊采取“订单农业、订单收购”方

式,实施种子研发、种植、管理、收割、收购、存储一条龙运营策略,企业不仅在中亚地区稳定运营,还实现了双方共赢发展。

第四,依托双方比较优势,在中亚地区开展其他经贸合作。中亚各国的种植业和畜牧业生产基础较好,粮食、棉花等优势农产品产量高、质量好,且中亚国家具备较高的种植、养殖技术和丰富的种质资源储备,尤其在棉花种植方面。根据农业环境维度评价结果,中亚地区虽资源丰富,但农业生产发展配套设施不完善,因此对灌溉技术、机械装备有很强需求。中国企业可基于农业新技术、新设施的推广示范,成立各类农业科技园,搭建农业技术转移平台,与中亚国家在农业科技方面加强合作、互通有无。中国与塔吉克斯坦合作建设的杨凌农业科技合作园区,即在收购本地农业企业的基础上,利用国内先进的温室建造、节水灌溉、食品加工等农业技术,改造当地设施农业,有效提高了对当地的农业资源利用效率。立足中亚地区相关农产品优势,在不具备投资条件地区,企业可依托自身规模、金融货币等优势开展进出口贸易合作,规避投资风险。

4 结论与建议

4.1 结论

本文基于中亚与“一带一路”沿线农业投资环境对比分析,将东道国宏观环境特征与微观企业投资动机相结合,探究在中亚地区适宜于中国农业投资企业的进入方式、产业链布局模式,以期为企业优化投资决策提供依据。研究结果表明,在综合环境特征上,哈萨克斯坦、塔吉克斯坦两国投资环境较好,吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦次之,土库曼斯坦投资环境较差。2015年以来,中亚五国中仅哈萨克斯坦环境水平趋好。相较于沿线其他国家,中亚五国整体处于农业投资环境一般或较差类别。在各维度特征上,中亚地区政治与法律环境、经济与市场环境水平整体呈上升趋势,农业环境水平呈下降趋势。与沿线地区相比,中亚五国政治形势较为复杂,金融货币体系不稳定,但市场发展潜力大,农业资源丰富。中亚五国各子系统协调水平整体处于失调状态。结合环境评价结果与中亚实际发展特征,本文认为市场寻求型、互补资源利用型投资企

业可选择新建或独资经营方式开展投资活动；战略资产获取型投资企业应采取并购或合资参股的方式实现投资目标。在此基础上，中国企业适宜采取全产业链+核心业务、技术转移的模式在中亚地区进行产业链布局。

4.2 建议

第一，升级产业链布局模式，提高投资前瞻性。中亚五国作为独立的地缘政治板块在国际政治格局中的重要性有日俱增。俄罗斯、美国等国家在中亚地区先行布局，增加了中国企业投资难度。鉴于中亚五国农业投资环境具有进一步协调潜力，可以利用当地农业技术与流通体系尚不健全的潜在机会，考虑双向延伸产业链，通过纵向一体化模式扩大经营规模，提高农产品的定价权与渠道把控力，同时又可与中亚地区农业发展战略相耦合，深入推进“一带一路”倡议。

第二，完善农业支持保护政策体系，推动投资主体多样化。2018年，中国在境外设立的888家农业企业中，民营企业占比达到91.7%。大型农业对外投资未来主要趋向于股权并购与稳健性投资，农业绿地新建投资多数将由小微农业对外投资承担^[28]。因此，政府应为包括中小企业、民营企业在内的投资企业提供投资风险预警、农业信息服务，建立起投资补偿机制与风险分担机制，为对外农业投资提供全方位、多层次立体保障。

第三，差异化投资网络布局，分散投资风险。当前全球经济放缓及保守主义带来国际投资趋缓，短期内中国农业对外投资的规模和增速不会出现大幅度提升^[29]。因此，面对沿线农业投资环境存在的脆弱性、失衡性、空间差异性，企业应量体裁衣，建立梯次明确的对外投资模式，提高对外投资效率。如与以色列等沿线发达经济体的学习交流，对俄罗斯、老挝等中东欧、东南亚地区的市场开拓，对哈萨克斯坦等中亚国家的互补资源利用，优化调整布局，降低企业投资决策风险。

参考文献

[1] 汪晶晶, 马惠兰. 基于改进模糊 Borda 法的中亚农业投资环境组合评价分析 [J]. 干旱区地理, 2015, 38 (5): 1069-1076.

[2] 杨波, 张佳琦. 海外并购与绿地投资选择研究: 基于企

业异质性视角 [J]. 国际贸易问题, 2017 (12): 117-127.

[3] 周茂, 陆毅, 陈丽丽. 企业生产率与企业对外直接投资进入模式选择: 来自中国企业的证据 [J]. 管理世界, 2015 (11): 70-86.

[4] 黄凌云, 王军. 中国对外投资企业跨国投资模式选择及其对劳动者的影响 [J]. 国际贸易问题, 2016 (6): 130-142.

[5] GRAND M, TEIXEIRA A C. Corruption and multinational companies' entry modes-Do linguistic and historical ties matter? [J]. South African Journal of Economic and Management Sciences, 2012, 15 (3): 269-281.

[6] 陈瑞剑, 张陆彪, 柏娜. 海外并购推动农业走出去的思考 [J]. 农业经济问题, 2017, 38 (10): 62-68.

[7] 李治, 王东阳, 胡志全. “一带一路”倡议下中国农业企业“走出去”的现状、困境与对策 [J]. 农业经济问题, 2020 (3): 93-101.

[8] 徐雪高, 张振. 政策演进与行为创新: 农业“走出去”模式举证 [J]. 改革, 2015 (3): 127-135.

[9] ROOT, FRANKLIN R. Some trends in the world economy and their implications for international business strategy [J]. Journal of International Business Studies, 1984, 15 (3): 19-23.

[10] HILL C W L, HWANG P, KIM W C. An eclectic theory of the choice of international entry mode [J]. Strategic Management Journal, 1990, 11 (2): 117-128.

[11] ANDERSON O. Internationalization and market entry mode: a review of theories and conceptual framework [J]. Management International Review, 1997, 37 (1): 27-42.

[12] 陈秧分, 钱静斐. “十四五”中国农业对外开放: 形势、问题与对策 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2021 (1): 49-56+175-176.

[13] 程华, 卢凤君, 谢莉娇. 农业产业链组织的内涵、演化与发展方向 [J]. 农业经济问题, 2019 (12): 118-128.

[14] 李宁, 陈会玲, 钟钰. 国际大粮商“一带一路”发展模式及其对中国的借鉴 [J]. 世界农业, 2020 (8): 20-29.

[15] 李笑, 华桂宏. 东道国政治风险、投资动机与企业 OFDI 速度 [J]. 现代财经 (天津财经大学学报), 2020, 40 (2): 100-113.

[16] BUCKLEY J, CLEGG J, CROSS R, et al. The determinants of Chinese outward foreign direct investment

- [J]. Journal of International Business Studies, 2007, 38 (4): 499-518.
- [17] 詹琳, 杨东群, 秦路. 中国农业企业对“一带一路”沿线国家对外直接投资区位选择问题研究 [J]. 农业经济问题, 2020 (3): 82-92.
- [18] 夏昕鸣, 谢玉欢, 吴婉金, 等. “一带一路”沿线国家投资环境评价 [J]. 经济地理, 2020, 40 (1): 21-33.
- [19] JIANG X, CHEN Y. The potential of absorbing foreign agricultural investment to improve food security in developing countries [J]. Sustainability, 2020, 12 (6): 2481.
- [20] 曾楚宏, 王钊. 中国主导构建“一带一路”区域价值链的战略模式研究 [J]. 国际经贸探索, 2020, 36 (6): 58-72.
- [21] 赵捷, 姜小鱼, 陈秧分. “一带一路”农业投资风险评估及其对农业“走出去”的启示 [J]. 农业现代化研究, 2020, 41 (4): 599-607.
- [22] LU J, LI W, WU A, et al. Political hazards and entry modes of Chinese investments in Africa [J]. Asia Pacific Journal of Management, 2018, 35 (1): 39-61.
- [23] 汪泰, 陈俊华. 中国—中亚—西亚经济走廊贸易投资便利化水平研究 [J]. 世界地理研究, 2020, 29 (5): 883-892.
- [24] 余鹏翼, 刘先敏, 陈文韬. 双边投资协定促进了中国对外直接投资吗: 兼论对中美 BIT 谈判的启示 [J]. 国际经贸探索, 2019, 35 (1): 70-87.
- [25] 刘晓凤, 葛岳静, 赵亚博. 国家距离与中国企业在“一带一路”投资区位选择 [J]. 经济地理, 2017, 37 (11): 99-108.
- [26] 阴医文, 汪思源, 付甜. “丝绸之路经济带”背景下中国对中亚直接投资: 演进特征、政治风险与对策 [J]. 国际贸易, 2019 (6): 79-86.
- [27] 闫琰, 王秀东. “一带一路”背景下我国与中亚五国农业区域合作的重点领域 [J]. 经济纵横, 2016 (12): 67-72.
- [28] 张振, 于海龙, 王忠兴. 中国农业对外合作的发展变迁与路径优化: 1949—2019 [J]. 宏观经济研究, 2019 (10): 16-24+121.
- [29] 胡冰川. “十四五”农业国际合作若干重大问题前瞻 [J]. 农业经济问题, 2020 (10): 103-112.

(责任编辑 张雯婷 卫晋津)

(上接第 11 页)

- [4] 鈴木宣弘. 東アジア共通農業政策構築の可能性—自給率・関税率・財政負担・環境負荷 [J]. 九州大学アジア総合政策センター紀要, 2006 (6): 3-10.
- [5] 豊田隆. 食料自給は国境を越えて—食料安全保障と東アジア共同体 [M]. 东京: 花伝社, 2016.
- [6] 崔海宁. 东亚粮食安全合作进程: 机制建设、问题与中国对策 [J]. 东南亚研究, 2013 (5): 53-59.
- [7] 王永春, 王秀东. 改革开放 40 年中国粮食安全国际合作发展及展望 [J]. 农业经济问题, 2018 (11): 70-77.
- [8] 贺平. 东亚的粮食安全与大米储备: 日本的实践与启示 [J]. 农业经济问题, 2016 (4): 103-109.
- [9] 周竹君, 王娟. 关于“一带一路”沿线国家粮食合作的思考 [J]. 中国经贸导刊 (中), 2020 (5): 4-7.
- [10] タイ国農業・協同組合省 (MOAC)、国際協力事業団 (JICA). タイ国 東アジア食料安全保障及び米備蓄システム計画調査 [R]. 日本: パシフィック コンサルタンツ インターナショナル, 2002.
- [11] APTERR. A review and evaluation of APTERR programmes and activities [R]. Dr. Apichart Pongsrihadulchai Consultant, 2019.
- [12] 农业部. 赴越南参加 APTERR 理事会第二次会议有关情况报告 [R]. 北京: 2014.
- [13] 新华社. 国务院新闻办发表《中国粮食安全》白皮书 [EB/OL]. (2019-10-14) [2020-11-15]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/14/content_5439422.htm.
- [14] 新华社. 李克强在东盟与中日韩抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议上的讲话 [EB/OL]. (2020-04-15) [2020-11-15]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1663966192607710458&wfr=spider&for=pc>.

(责任编辑 张雪娇 卫晋津)

