

WORLD AGRICULTURE

世界农业

- ★中文社会科学引文索引(CSSCI)扩展版来源期刊
- ★中国知网(CNKI)数据库全文收录
- ★中国人文社会科学期刊AMI综合评价A刊扩展期刊
- ★中国农林核心期刊
- ★国家新闻出版广电总局第一批认定学术期刊

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
中国人民大学农业与农村发展学院

刊名题字：吴作人
1979年创刊
月 刊



世界农业编辑部
微信公众号

总字第516期
2022年第4期

世界农业 编辑委员会

主 任 马有祥

副 主 任 (按姓氏笔画为序)

广德福 马洪涛 朱信凯 杜志雄 何秀荣 张陆彪 陈邦勋 夏敬源 隋鹏飞 谢建民

委 员 (按姓氏笔画为序)

王林萍 韦正林 仇焕广 孔祥智 叶兴庆 司 伟 吕 杰 朱 晶 朱满德 刘 辉
刘均勇 李先德 李翠霞 杨敏丽 吴本健 宋洪远 张亚辉 张林秀 张海森 张越杰
陈昭玖 陈盛伟 苑 鹏 罗小锋 罗必良 金文成 周应恒 屈四喜 赵帮宏 赵敏娟
胡乐鸣 胡冰川 柯文武 姜长云 袁龙江 聂凤英 栾敬东 高 强 黄庆华 黄季焜
彭廷军 程国强 童玉娥 蓝红星 樊胜根 潘伟光

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 璿 程 燕 林维潘

SHIJIE NONGYE

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

地 址 北京市朝阳区麦子店街 18 号楼

邮 编 100125

出 版 日 期 每月 10 日

电 话 (010)59194435/988/990

投 稿 网 址 <http://sjny.cbpt.cnki.net>

官 方 网 址 <http://www.ccap.com.cn/yd/zdqk>

定 价 18.00 元

广告发布登记:

京朝工商广登字 20190016 号

ISSN 1002 - 4433

CN 11-1097/S

◆凡是同意被我刊发表的文章,视为作者同意我刊将其文章的复制权、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。

“政府-市场-社会”协同视角下欧盟农业可持续发展的经验与启示	廖小静 徐雪高 易中懿 等 (5)
私有化的镜鉴：哈萨克斯坦土地制度改革的波折、困顿与前景	陈 明 (14)
社会网络视角下的全球棉花贸易格局分析	刘婷婷 张蕙杰 康永兴 等 (26)
农业技术进步对乡村振兴的影响研究：基于自组织理论	何晓霞 高维新 毛 伟 (37)
移动互联网时代下中国农户家庭的沟通交流问题研究	徐学明 赵歆喆 蔡志斌 (49)
技术认知、环境规制与农户秸秆还田技术采纳行为	王晓敏 颜廷武 (57)
声称、认证与消费者对液态奶营养属性的支付意愿 ——基于430份网络交易数据的特征价格模型	刘山水 肖海峰 (69)
农户化肥减量替代意愿研究：基于价值认知和制度情境的分析	左巧丽 杨钰蓉 李兆亮 等 (83)
风险偏好对新种子技术采纳行为的影响 ——基于农业保险调节效应视角	徐圣翔 贺 娟 (96)
资本禀赋、专业化生产程度与农户收入 ——基于山东省寿光市的调研数据	陈如静 郑少锋 (109)
其他	
国际粮农动态：南南合作是加快农业粮食系统转型，实现联合国可持续发展目标的重要合作机制等5则	(120)
2022年3月世界农产品供需形势预测简报	梁 勇 (126)
乡村服务业数字化转型的模式与路径 ——评王素贞、朱曼莉专著《人工智能驱动乡村新型服务业发展研究》	滕桂法 (132)

- The EU's Agricultural Sustainable Development Experience and Enlightenment from the Perspective of
 "Government-Market-Society" Cooperation
 LIAO Xiaojing, XU Xuegao, YI Zhongyi, et al (13)
- The Lesson and Revelation of Privatization:
 The Twists and Turns, Difficulties and Prospects of Land System Reform in Kazakhstan
 CHEN Ming (25)
- Analysis of Global Cotton Trade Pattern from the Perspective of Social Network
 LIU Tingting, ZHANG Huijie, KANG Yongxing, et al (36)
- The Impact of Agricultural Technology Progress on Rural Revitalization:
 Based on the Theory of Selforganization
 HE Xiaoxia, GAO Weixin, MAO Wei (48)
- Research on Communication of Chinese Family Farmers in the Era of Mobile Internet
 XU Xueming, ZHAO Xinzhe, CAI Zhibin (56)
- Technology Cognition, Environmental Regulation and Farmers' Straw Return Technology Adoption Behavior
 WANG Xiaomin, YAN Tingwu (68)
- Claim, Certification and Consumers' Willingness to Pay for the Nutritional Properties of Liquid Milk
 —A Hedonic Price Model Based on 430 Online Transaction Data
 LIU Shanshui XIAO, Hai Feng (82)
- Research on Farmers' Willingness to Replace Fertilizer Reduction:
 Analysis based on Value Perception and Institutional Context
 ZUO Qiaoli, YANG Yurong, LI Zhaoliang, et al (95)
- The Impact of Risk Preference on the Adoption of New Seed Technology
 —From the Perspective of the Regulatory Effect of Agricultural Insurance
 XU Shengxiang, HE Juan (108)
- Capital Endowment, Specialized Production Degree and Farmers' Income
 —Based on the Survey Date of Shouguang City, Shandong Province
 CHEN Rujing, ZHENG Shaofeng (119)

“政府-市场-社会”协同视角下 欧盟农业可持续发展的 经验与启示

◆ 廖小静^{1,2} 徐雪高^{1,2} 易中懿^{1,2} 沈贵银^{1,2}

- (1. 江苏省农业科学院农业经济与发展研究所 南京 210014;
2. 江苏省农业科技创新决策咨询研究基地 南京 210014)

摘要: 农业可持续发展是提高农业综合生产能力, 实现农业高质量发展的必然要求, 系统探索农业可持续发展路径显得尤为紧迫。欧盟经验表明: 政府层面的法律法规规制和政策支持, 市场层面的溢价机制和履行企业社会责任, 协会层面的协调、服务和监督功能, 消费需求对可持续发展导向的强化, 以及基于农村发展项目和产业链发展项目的多主体协同机制, 共同促进了欧盟农业可持续发展。本文结合中国和欧盟在农业可持续发展阶段、支持政策和参与主体等方面的差异, 得出以下启示: 健全完善农业可持续发展导向的法律法规体系和农业政策支持体系; 提高企业有机、绿色农产品认证参与程度, 提升农业产业链纵向协作紧密程度和培养企业社会责任; 重视农业行业协会能力建设和消费者可持续发展意识的引导; 探索多元主体参与的农业可持续发展协同机制。

关键词: 欧盟; 农业可持续发展; “政府-市场-社会”协同; 环境治理

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2022.04.001

1 引言

近年来, 随着农业结构调整的不断深入和农业农村现代化的加快推进, 中国在农业综合生产能力、农村基础设施和公共服务等方面取得了巨大成效。但与此同时, 耕地质量下降、农业生态系统恶化、农产品质量

收稿日期: 2020-11-25。

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(20BGL164), 国家自然科学基金青年项目(71803070), 国家社会科学基金一般项目(18BGL164), 中国工程院咨询研究项目(2020-XZ-20), 国家自然科学基金青年项目(71803069), 江苏省农业农村厅项目“江苏现代农业(小麦)产业技术体系产业经济研究团队”(JATS [2020] 389)。

作者简介: 廖小静(1981—), 女, 四川大竹人, 博士, 副研究员, 研究方向: 农户经济与合作经济, E-mail: smalljane@163.com; 易中懿(1964—), 男, 安徽金寨人, 博士, 研究员, 研究方向: 农业经济与政策; 沈贵银(1963—), 男, 浙江嵊州人, 博士, 研究员, 研究方向: 农业经济与政策。

通信作者: 徐雪高(1981—), 男, 江苏宜兴人, 博士, 研究员, 研究方向: 农业经济与政策。

安全堪忧等方面的问题逐渐凸显^[1-2]，迫切需要进行生态环境治理，走农业可持续发展道路。农业可持续发展包含在经济、生态环境和社会发展等多方面的可持续性^[3-4]，是一种既维持粮食生产和食品安全可行性，又强调自然资源保护、农业发展代际公平和多重目标平衡的发展方式^[5]，也是提高农业综合生产能力，实现农业高质量发展的必然要求。虽然在 20 世纪末中国就出台了《中国 21 世纪议程：农业行动计划》，对农业可持续发展给予较大关注，但在此后很长一段时间内始终未能建立起促进农业可持续发展的体制机制^[6]。因此，系统探索农业可持续发展路径显得尤为紧迫。

当前文献主要围绕农业可持续发展水平、制约因素以及促进农业可持续发展的举措等方面展开。现有研究认为，中国农业可持续发展整体水平较低，区域间农业可持续发展水平差异较大^[7-8]。农业可持续发展不仅受到耕地资源、水资源等资源硬约束制约，还受到农地流转制度、科研创新等因素的影响^[9-11]，应从构建农业支持政策体系、重视人力资本培育、推进农业合作化、提升农业科技水平、践行生态农业理念等方面着手^[12-13]。同时，还有少量研究对发达国家的农业可持续发展经验进行了探讨。刘丽伟认为促进美国、日本等国农业可持续发展的因素包括多方主体广泛参与、积极的环境教育、有效的政府管理、可靠的投入机制以及健全的法律法规等^[14]。周应华等认为美国农业可持续发展得益于完善的法律法规和政策支持体系、合理的农业区域布局、可持续发展模式应用以及农业科技创新^[15]。井焕茹和井秀娟的研究表明，日本环境保全型农业的主要经验是减少化肥、农药等农用化学品的投入，发展环境友好型农业^[16]。

现有关于农业可持续发展的文献为本文开展相关研究提供了丰富的基础，但在研究对象和研究视角上仍有进一步探讨的空间。作为世界上最早提出农业可持续发展理念的地区之一，欧盟的农场经营规模介于美国与日本之间，是典型的适度规模经营和循环农业模式，在保障食物供给、保护生物多样性和生态平衡、减少农业温室气体排放、减少农药和抗生素使用、提升小规模农场和青年农户经营能力以及农村社区发展^[17-19]等方面取得大量成效。当前学界虽然围绕欧盟农业生态补偿政策、绿色生态转型政策^[20-21]等开展了一定的研究，但较少对欧盟农业可持续发展的经验进行系统分析。同时，农业可持续发展作为复杂的系统，涉及多重利益主体，既具有很强的外部性，又有着公共物品、俱乐部物品、私人物品等多重性质。本文在“政府-市场-社会”协同视角下探讨欧盟农业可持续发展经验，并结合中国和欧盟的国情差异来探讨中国农业实现可持续发展的路径。

本文首先梳理了欧盟农业可持续发展过程中的政府行为、市场行为和社会行为，探讨了欧盟政府、市场和社会在农业可持续发展方面的角色定位与协同机制，进而对比中国与欧盟在农业可持续发展阶段、政策支持和参与主体等方面的差异，以期为中国农业可持续发展提供系统借鉴。本文可能的边际贡献在于：从“政府-市场-社会”协同视角下，较为系统地探讨了欧盟农业可持续发展的机制和路径，并从发展阶段、支持政策、参与主体等方面对欧盟与中国农业可持续发展的差异进行对比，使国际经验启示更具有国情适应性。

2 欧盟农业可持续发展中的政府、市场与社会行为

2.1 政府行为

2.1.1 法律法规规制投入品使用和自然资源利用

农业生产过程中对投入品的过度使用和对自然资源的过度利用，是制约农业可持续发展的最重要因素。因此，欧盟围绕生产资料投入、食品质量安全和有机农产品标准等方面，制定法律法规，规制农业生产经营行为。一是围绕农业所依赖的农业投入品和自然资源，欧盟陆续出台了大量法律法规和指令。在 20 世纪七八十年代，欧盟通过发布鸟类栖息地指令、饲料添加剂使用法规来保护生态环境。2009 年和 2012 年欧盟又分别出台了可持续农药使用指令和生物杀虫剂法规，对农药生产标准和农药减量施用做出规定，并陆续发布硝酸盐指令、温室气体排放权交易指令、水资源保护指令，以保护耕地、水资源与生物多样性。二是欧盟建立了覆盖“从农场到餐桌”所有阶段的食物安全可追溯制度。1985 年欧盟颁布了《食品安全绿皮书》，确定了食品安全法律框架。2000 年和 2002 年欧盟又分别颁布了《食品安全白皮书》和《通用食品法》，利用良好

农业规范 (GAP)、危害分析临界控制点 (HACCP) 技术和全球统一标识系统 (EAN. UCC) 建立食品安全框架体系。2020 年 5 月, 欧盟又制定了“从农场到餐桌”计划 (F2FS), 旨在建立一条基于气候和环境保护的涉及生产、加工、零售、消费的食物供应链, 将农业生产各个环节与生态、资源、环境保护相结合, 减少农业全产业链对自然资源的过度依赖。三是欧盟不断完善有机农产品法规, 鼓励农场采用可持续生产方式。1991 年欧盟通过了第一部有机农业条例。2007 年和 2008 年, 欧盟对有机农产品的生产原则、目标、总体规则和标签制度做出了规定。2020 年, 欧盟又对可追溯农产品向有机农产品转化的期限做出规定。欧盟最新的有机产品立法于 2022 年生效, 旨在确保农民公平竞争和维护消费者信任。同时, 欧盟还不断优化农产品和食品地理标识条例, 以实现农业食品生产与当地自然和社会资源的融合^[22]。

2.1.2 收入和能力支持政策激励农民采用可持续生产行为

农业可持续发展具有正的外部性, 仅出台相关法律政策进行规制无法弥补生产者采用可持续生产行为带来的收入损失。欧盟共同农业政策通过收入支持、交叉遵守原则和农民能力培养等措施鼓励生产者采用可持续生产行为, 保护农村社区生态环境。一是给予农民收入支持。2000 年, 欧盟对直接付款政策进行改革, 提高脱钩支付比例, 以农场面积为标准弥补农业生产者因参与农业环境保护项目带来的经济损失。2013 年又制定强制性付款和自愿支付政策向农民提供收入支持。强制性付款包括基本付款方案、绿色支付和青年农民直接支付。自愿支付则对中小型农场、青年农民以及自然条件受限地区进行补贴。在过去的 10 年中, 欧盟有近 630 万个农场获得了收入支持, 相关补贴甚至达到了农户收入的一半^[23]。同时, 欧盟共同农业政策规定其农村发展政策支持资金中至少要有 30% 专用于与环境与气候变化有关的补贴, 其中大部分通过赠予和年度付款的方式支付给采用可持续生产方式的农民, 对因保护生态环境而不利于农业发展的地区, 给予农民每英亩^① 20~200 欧元的资助^[24]。二是共同农业政策中的交叉遵守原则激励生产者采用可持续农业生产方式。欧盟在《2000 年议程》中提出交叉遵守原则, 并在之后多次改革中对该原则予以强化。交叉遵守原则规定, 如果农民不遵守与环境、气候变化、土地保持、动物福利、农药化肥施用等规则, 可能损失部分直接支付。在此原则影响下, 欧盟成员国采取的一些措施也包含了交叉遵守的思想, 如 2002 年法国推出了可持续农场合同, 通过收入与可持续生产挂钩来激励农场采取可持续生产行为^[25]。三是从能力建设方面对农民给予支持。2014—2020 年共同农业政策鼓励成员国通过农村发展计划为小农场和半自给农场提供培训以及担保、融资服务^[18]。此外, 共同农业政策还为青年农民提供创业启动资金援助^[19], 对符合要求的青年农民给予一次性 25 000 欧元的资助^[24]。

2.1.3 科技创新提供农业可持续发展源动力

实现农业可持续发展的根本途径是通过技术创新来实现资源的有效配置。欧盟通过“地平线 2020”计划、欧洲农业生产力和可持续创新合作伙伴关系 (EIP-AGRI)、欧洲创新与技术机构等途径和方式, 推动可持续发展的科技创新。“地平线 2020”计划于 2014 年在欧盟第七期科研框架计划基础上提出, 目的是对新一轮科研项目进行支持^[26], 主要方向为“粮食安全、可持续农业和生物经济”和“气候行动、资源效率和原材料”^[27]。欧洲农业生产力和可持续性创新合作伙伴关系强化了“地平线 2020”计划与欧洲农业农村发展基金的协同性^[26], 强调在确保粮食、饲料和农产品稳定供应的基础上对自然资源进行可持续管理。欧洲创新与技术机构下设可持续能源、信息和通信技术等知识与创新组织, 并通过与“地平线 2020”计划的紧密合作, 将知识与创新组织的成果运用于农业可持续发展^[27]。

2.2 市场行为

2.2.1 发挥产品溢价机制对资源配置的作用

在农业可持续发展中, 市场主要通过价格机制实现对耕地、水、能源、劳动力、资本等资源的有效配置。一方面, 欧盟市场已对绿色农产品形成高度认可, 倒逼农业企业必须采用综合生产系统来促进可持续农

① 1 英亩≈4 046.86 米²。

业发展。农业企业通过纵向一体化控制生产资料投入、生产过程标准化、农业废弃物的无害化处理,最大限度地减少农业生产对环境 and 人类健康的不利影响,保证了食品质量安全,保护了土壤肥力、水质和生物多样性^[22]。另一方面,欧盟农产品集中化和国际化生产赋予了农业合作社、食品企业和零售商巨大的市场力量^[28],在乳品等需要适度规模经营、高度依赖生态和资源的产业,农业合作社和食品企业以契约形式将生产者纳入可持续农产品供应链,通过产品溢价机制实现了自然资源、劳动力资本和资金资本的有效配置,促进了欧盟农业的可持续发展。例如,荷兰乳品合作社的户外放牧计划规定,奶农一年至少放牧 120 天,每天至少放牧 6 个小时,即可获得加工牛奶的溢价付款;奥地利有机牛奶则通过超市品牌化分销渠道实现了产品溢价,激励奶农采用可持续生产方式^[29]。

2.2.2 企业履行社会责任平衡经济效益与可持续发展

企业的经济活动受生态环境的制约,要求企业必须注重经济效益与生态环境之间的平衡。欧盟市场主体普遍通过履行企业社会责任平衡经济利益与生态环境之间的关系^[22]。企业社会责任作为支持农业可持续发展的重要手段,是基于环境和社会可持续性导向的更高的农业生产准则^[30]。欧盟农业企业主要通过 ISO 标准、环境管理与绩效、公平贸易、森林管理委员会、森林认证认可计划、全球良好农业规范伙伴关系(GLOBAL GAP)等标准认证工具,来保证生态多样性、资源永续利用 and 环境保护修复。除此之外,跨国公司和贸易商通过内部制定相关制度和工具以提升供应链上各主体的社会责任感,提高以环境保护为基础的绩效^[22],以实现农业全产业链的可持续发展。

2.3 社会行为

2.3.1 行业协会发挥服务、协调、监督作用

行业协会作为一种利益相关者共同组建的组织,其职能介于政府与市场之间,在提供技术信息服务、克服行政壁垒 and 避免同业恶性竞争等方面具有较大优势。例如,法国农业发展协会和荷兰农业商会长期代表着各类农民群体的发展诉求和利益,避免资本过度开发并利用自然资源,同时还为小规模农场提供可持续发展技术支持^[31-32];德国有机农业协会为农民提供统一的有机产品标识,规范、指导并监督其生产行为^[33];德国农业协会(DLG)向世界范围内 25 000 多名会员提供包括农业和食品技术推广、农业机械质量认证、食品安全检测、出版与教育培训、参加农业机械和畜牧展览以及田间现场指导活动等服务,促进了会员间的合作,避免了恶性竞争造成的资源过度利用问题。

2.3.2 消费者强化可持续发展导向

消费者对有机农产品的强烈需求和环境保护意识的不断提升,引导生产主体重视生态多样性和资源永续利用。欧盟是世界上最主要的有机产品消费地区,消费者对有机食品的消费呈现出意识强、信任度高、需求量大^[33-34]等特征。德国和法国的有机农产品消费量位列欧盟有机农产品消费的前两位,2014 年两国有机农产品消费金额分别达 79 亿欧元和 48 亿欧元,同年欧盟有机农产品消费同比上涨 7.6%,法国上涨 10%,德国上涨 4.8%^[22]。消费者对有机农产品在品质和数量上的需求,强化了欧盟农业可持续发展导向,促使食品加工业和零售商采用可持续的方式进行生产,并将保证质量安全作为企业竞争战略的一部分^[29]。

2.4 政府、市场、社会的角色定位与协同机制

在农业可持续发展中,市场通过价格机制进行有效资源配置,引导生产者采用可持续的生产行为,但同时也容易出现以经济利益为导向损害公共利益以及信息不对称等问题,从而造成“市场失灵”。政府能够通过法律法规等顶层设计弥补市场失灵,但是科层制运作容易造成经济效率低下和社会资源浪费,即“政府失灵”。社会主体如行业协会和消费者群体等代表生产者和消费者群体的利益,能够缓解信息不对称和价值导向的问题,但社会主体不具备资源配置能力。因此,既需要政府在公共物品领域发挥顶层设计和 服务职能,也需要市场在可持续物化产品方面发挥溢价机制的作用,还需要社会主体在信息、协调和监督等领域发挥支持作用。欧盟有效地利用了不同主体的优势和不足,共同驱动农业可持续发展(图 1)。

具体而言,欧盟政府定位于生态资源环境和农村发展等具有公共物品性质的领域,通过法律法规等方面

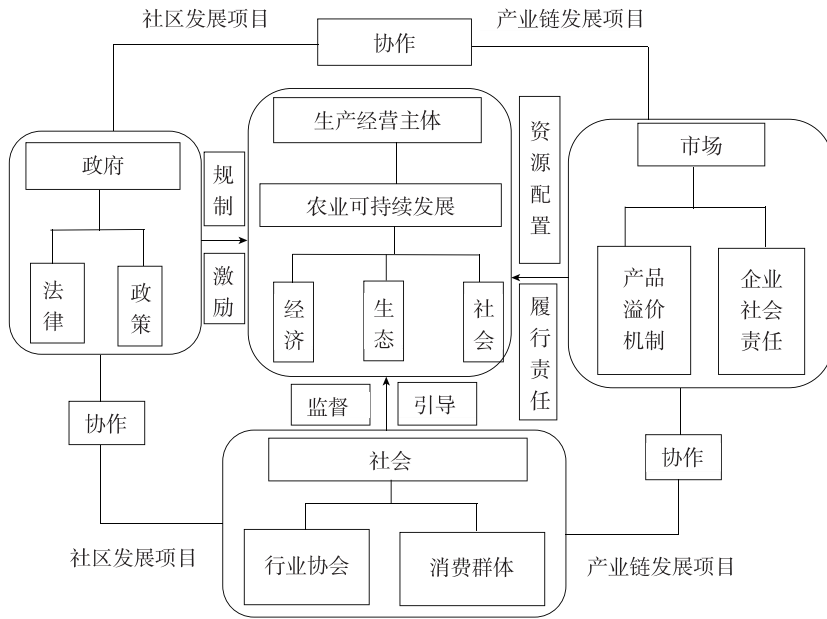


图1 欧盟农业可持续发展主体的角色定位与协同机制

的顶层设计对农业投入品使用和自然资源利用进行规制，确保农业可持续发展的底线；通过建立覆盖“从农场到餐桌”所有阶段的食品安全可追溯制度、有机认证和原产地认证等法律法规，实现全产业链的可持续发展；通过直接支付政策和交叉遵守原则激励农业生产者采用可持续方式进行生产，提升小农户和青年农民的发展能力和农村社区可持续发展能力；通过农业科技创新政策成为欧盟农业可持续发展的源动力。市场定位于有机、绿色农产品等具有私人物品性质的领域，企业充分利用价格机制对自然资源、劳动力资源和资本等要素进行优化配置，通过多种农产品质量控制手段和产业链合约形式，引导生产者生产绿色、有机、低碳农产品；企业将可持续发展视为必须履行的社会责任和义务，把有机、低碳等生产方式转化为自觉行为。社会支持定位于政府和市场发挥作用较为有限的领域，行业协会通过建立共同利益团体，充分发挥其技术服务、组织协调和农产品质量监督功能；消费者群体对可持续农产品尤其是有机食品有较为强烈的需求，从消费端强化了农业可持续生产导向。

政府、市场和社会在明确各自角色和定位的情况下，通过社区发展项目和产业链发展项目实现建立协同机制，共同促进农业可持续发展。一是各主体共同参与农村社区发展项目。欧盟农村发展政策规定至少有5%的支持资金必须用于“LEADER”模式的运营^[27]。该模式是基于社区建设和供应链整合的可持续发展项目，由大约2800个基层组织构成，覆盖了欧盟61%的农村人口，主要目的是促进公共、私人和民间社会利益相关者参与农村地区发展项目的设计和实施，保障了农产品供给、提高生产者收入和社区发展活力。二是各主体共同参与产业链发展项目。生产者、加工者和零售商通过跨行业组织实现纵向协作和横向联合，共同开发农业可持续合作项目^[22]。如2002年联合利华、雀巢和达能启动的可持续农业倡议项目，建立了茶、蔬菜、棕榈油和番茄等多个品种的可持续生产监测系统，吸引了多国科研院所、非政府组织和农民团体参与合作和咨询^[29]。此外，非政府组织也为农业可持续发展提供了平台支持。如英国未来论坛在2001年制定了“农村经济计划”。该计划由政府部门、农民和食品加工企业（例如联合利华）共同实施，以土地资源利用为关注重点，致力于为农业生产者减少碳排放、增强生物多样性和生产生物能源等服务^[25]。

3 中国和欧盟农业可持续发展特征比较

农业可持续发展是世界所有国家面临的一项重大议题。随着对全球农业可持续发展议程参与程度的不断加深，中国农业可持续发展既与欧盟有一定的相似之处，也存在着诸多差异。本文从发展阶段、支持政策与

参与主体三方面梳理中国和欧盟农业可持续发展的异同，以形成更适应中国国情的经验借鉴。

3.1 发展阶段的异同

经过多年发展，当前欧盟农业可持续发展已进入较为成熟的阶段，而中国农业可持续发展仍处于起步阶段。同时，欧盟部分地区和中国部分地区均面临着偏远山区生态环境脆弱、农民自我发展能力弱等问题。第二次世界大战后，欧盟采用了以农业机械化和农药化肥投入为主要特征的生产方式，由此带来了土壤退化、水资源污染与匮乏、生态多样性丧失等问题。从 20 世纪六七十年代开始，欧盟通过多种手段引导生产者采用农业可持续发展方式。经过近 50 年探索，当前欧盟农业可持续发展已经进入较为成熟的阶段，主要表现为农业生产造成的生态破坏已得到有效控制，农业生产已基本实现绿色转型，社会各界对于农业可持续发展空前关注等。同时，多个新成员国的加入使欧盟内部经济发展水平的差异进一步加大，部分偏远山区生态资源环境脆弱，农业可持续发展受限。由于有欧盟等发达国家“先污染后治理”的前车之鉴，中国在 20 世纪 80 年代就将环境保护作为基本国策之一。但长期以来以经济效益为导向的市场机制，仍不可避免地造成中国农业一定程度地偏离可持续发展。一直到近年来，习近平总书记提出“绿水青山就是金山银山”的理念，农业可持续发展得以在全国层面得到重视。当前，中国虽然在保障粮食供给和农药化肥“双减”等可持续发展领域取得了一定的进展，但是受经济发展水平、农民对可持续发展的认知程度等因素制约，农业生产对化肥、农药投入品的依赖仍处于较高水平，水资源污染、生态环境破坏和食品安全等问题仍然很严重，从全产业链和有机农产品生产等方面探索农业可持续发展之路也才刚刚开始。此外，中国东中西部在农业可持续发展水平上存在较大差异，西部山区生态资源尤其脆弱，农民收入稳定性差，可持续发展能力弱。

3.2 政策支持的不同

欧盟和中国对农业可持续发展的政策支持的不同之处在于，均从顶层设计上确定了农业可持续发展的战略地位，均非常重视农业科技对农业可持续发展的作用。欧盟关于农业可持续发展的法律体系较为完备，政策补贴严格与可持续发展挂钩，农场信息化、数字化系统已基本形成。欧盟分别于 2002 年和 2013 年出台了第六、七次环境行动计划，从顶层设计上保证了农业发展在注重环境保护的前提下进行。同时，欧盟设计了具有多元化、交叉性、稳定性的政策补贴，并依托农场数字化建设，实现了可持续发展补贴精准落实到农场的具体地块。中国在农业可持续发展的顶层设计上同样给予充分重视，也出台了与农业可持续发展相关的法律和政策，但尚未成体系。1999 年，农业部颁布了《中国 21 世纪议程：农业行动计划》，制定了面向 21 世纪中国农业可持续发展的总战略，明确了农业可持续发展能力建设的行动纲领。2015 年，农业部又颁布了《全国农业可持续发展规划（2015—2030 年）》，从国家层面构建了农业可持续发展的整体规划。然而，无论是从农业投入品、水资源还是从农民收入支持方面，中国农业可持续发展政策和法律尚未成体系，亟待进一步完善。2017 年中国出台了《农药管理条例》对农药施用予以规制，但对化肥施用、耕地保护、生态环境保护、生物多样性、动物保护等范畴关注较少。近年来，中国陆续修订了《水污染防治法》《环境保护法》《水土保持法》等法律法规，但未将水资源、耕地资源与农业发展进行系统结合。此外，尽管农业部于 2016 年出台了《建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案》，但由于补贴水平不高，同时未建立系统的农业生产者数据库，挂钩补贴缺乏瞄准性，实施效果难以达到预期。

3.3 参与主体的异同

从参与主体来看，欧盟和中国的农业可持续发展中，政府均扮演了重要角色。差异在于，欧盟农业可持续发展的参与主体更加多元化，除了政府部门和农业生产者之外，农业企业、农业协会也是参与可持续发展的重要力量。欧盟农业企业以跨国企业为主，农业协会以农民自我服务组织为主，规模庞大，在欧盟制定相关政策时具有较强话语权。此外，消费者协会、自然资源保护协会等组织也是欧盟农业可持续发展的重要参与者。中国农业可持续发展主要由各级政府牵头，通过法律和政策等工具，自上而下规制生产者行为。农业生产者以被动参与为主，生态农产品缺乏市场化引导和品牌化经营，企业等市场主体在开发经营可持续农产品等方面缺乏动力，企业社会责任的履行驱动力不足。此外，中国农业协会正处于去行政化的转型过程

中, 职能方面以业务指导居多, 话语权较小。消费者协会、自然资源保护类协会对于中国农业可持续发展的关注度不够, 参与力量不足。

4 欧盟经验对中国农业可持续发展的启示

“十四五”时期是中国农业加快绿色转型的新阶段, 是建设人与自然和谐共生现代化的关键时期。农业可持续发展的推进不仅能够促进经济社会的全面绿色转型, 在保障粮食和食品的安全供给、全面推动农村社会发展方面也将发挥重要作用。通过对欧盟农业可持续发展经验的分析, 结合国情, 本文对进一步推进中国农业可持续发展提出以下建议。

4.1 完善农业可持续发展导向的法律法规体系和农业政策支持体系

目前, 中国农业可持续发展仍处于初步发展阶段, 亟须围绕生态、资源、环境和农民收入支持等方面建立系统的法律体系和农业政策支持体系。一是建立健全可持续发展的法律法规体系。除在农业投入品方面继续完善立法, 还要在农业温室气体排放、水资源保护等方面形成系统立法。加快建设基于可持续发展导向的集生产、加工、销售、消费为一体的食品供应链质量控制体系, 从“事后检查”向“预防为主”转变。继续强化农产品认证和原产地地理标志的法律法规体系建设。二是完善以可持续发展为导向的农业补贴政策。2017年中国农业生产者补贴仅占农民收入的14.0%, 而同期日本为49.2%。2015—2017年, 中国与环保措施挂钩的补贴如退耕还林还草补贴仅占农民收入的0.2%^[35]。应提高农业生产者补贴水平, 探索建立生产者数据库, 注重农业补贴与农业可持续生产行为挂钩。在技术、管理、资金等方面对青年农民进行支持, 带动新型经营主体积极采用可持续生产方式。加强对生态环境脆弱, 贫困发生率高的西部地区的关注, 注重农业可持续发展中经济、社会、生态环境多目标协调, 提升偏远地区活力。三是不断加大农业可持续技术创新。跨界整合研究资源, 建立多方共同参与的创新体系, 设置专项资金支持农业可持续技术创新。

4.2 切实发挥市场资源配置作用

中国农业企业普遍存在经营规模小、产业链影响力不足、履行社会责任不到位等问题, 需要从提高企业有机、绿色农产品认证参与程度以及提升产业链纵向协作程度和培养企业社会责任等方面入手, 切实发挥市场主体的资源配置作用。一是要壮大农业企业, 提高农业企业农产品认证参与程度。以农业企业“走出去”战略为契机, 提高农业企业的经营规模和运营能力, 提升农业企业在有机、绿色、环保地理标志农产品认证中的参与程度。二是提升产业链相关主体纵向协作程度。率先在奶制品、畜禽、水产等行业, 形成生产、加工、销售等环节的紧密协作, 尤其要重视对生产主体参数的采集, 切实从全产业链全方位发挥优质农产品溢价机制的作用。三是激励企业积极履行社会责任。实施可持续发展导向的产业、财政、金融政策, 加强监管力度, 完善企业的环境信息披露制度, 提高企业承担可持续发展社会责任的积极性。

4.3 重视行业协会能力建设和消费者农业可持续意识的引导

以经济利益为导向的发展方式对于唤起农业生产经营者和消费者的环保意识均存在不利影响, 因此既要注重行业协会的能力建设, 发挥其对生产经营主体的监督作用, 也要重视消费者教育, 发挥其对农业可持续发展的导向作用。一是政府在农业可持续发展领域中让渡更多空间, 帮助农业协会实现自主性发展, 使其对农业生产主体起到实际的指导和监督作用。尤其要引导农业协会将承担的行业调研、农产品质量管理、价格协调、行业标准制定及技术培训等职能与农业可持续发展相结合, 充分发挥行业协会在农业可持续发展重点的桥梁和纽带作用。二是注重消费者农业可持续意识的培养, 切实发挥其导向作用。进行广泛的宣传教育, 树立公众绿色环保意识, 推动消费观念转变。尤其在经济发展水平较高的部分地区, 有意识地培养消费者对生态多样性、资源永续利用和环境保护等方面的关注, 通过消费者需求引导供应链相关利益主体采取可持续生产方式。

4.4 探索多元主体参与的农业可持续发展协同机制

当前在中国农业可持续发展过程中, 市场机制发挥作用较为有限, 而单纯靠政府自上而下的推动又缺乏

效率,因此要明晰政府、市场和社会支持的边界,重视发挥政府、市场和社会主体协同作用。一是明晰政府、市场和社会支持各自的功能边界。对于农业可持续发展中的纯公共物品,如退耕还林、生态功能区建设、生物多样性保护等,应以法律法规规制和财政资金补偿为主。对于农业可持续发展中的俱乐部产品,如水源保护等,政府仍是补偿主体,但是可以通过向受益者收费作为补偿资金来源。对于农业可持续发展中的私人物品,如低碳农产品、绿色农产品等,则鼓励市场利用全产业链实现资源优化配置,充分发挥溢价机制作用。在政府和市场容易发生失灵的领域,切实发挥行业协会组织协调生产者、监督生产行为的作用,以及消费者的可持续导向作用。二是构建基于农业可持续发展导向的协同网络 and 平台。依托各类农村社区发展项目、农业全产业链建设项目和现代农业产业体系项目,构建政府部门、科研院所、农业企业、行业协会、农民合作组织、消费群体等广泛参与的农业可持续发展协同网络,切实发挥政府、市场和社会主体的协同作用。

参考文献

- [1] 董亚珍. 我国农业可持续发展的瓶颈因素与对策 [J]. 经济纵横, 2010 (5): 77-79.
- [2] 朱立志. 我国农业可持续发展的内涵、挑战与战略思路 [J]. 理论探讨, 2014 (4): 73-76.
- [3] LATRUFFE L, DIAZABAKANA A, BOCKSTALLER C, et al. Measurement of sustainability in agriculture: a review of indicators [J]. Studies in Agricultural Economics, 2016 (118): 123-130.
- [4] HERRERA B, GERSTER-BENTAYA M, TZOURAMANI I, et al. Advisory services and farm-level sustainability profiles: an exploration in nine European countries [J]. Journal of Agricultural Education and Extension, 2019, 25 (2): 117-137.
- [5] DWYER J, LIBERY B, KUBINAKOVA K, et al. How to improve the sustainable competitiveness and innovation of the EU agricultural sector [R]. Brussels: European Parliament, 2012.
- [6] 张慧鹏. 中国农业是如何走上石油化工道路的?: 农业生产方式转型的体制机制动力 [J]. 开放时代, 2016 (3): 176-189+8.
- [7] 高鹏, 刘燕妮. 我国农业可持续发展水平的聚类评价: 基于 2000—2009 年省域面板数据的实证分析 [J]. 经济学家, 2012 (3): 59-65.
- [8] 张利国, 鲍丙飞, 杨胜苏. 我国农业可持续发展空间探索性分析 [J]. 经济地理, 2019, 39 (11): 159-164.
- [9] 郑家喜. 农业可持续发展: 水资源的约束与对策 [J]. 农业经济问题, 2000 (9): 30-33.
- [10] 夏玉莲, 曾福生. 中国农地流转制度对农业可持续发展的影响效应 [J]. 技术经济, 2015, 34 (10): 126-132.
- [11] 邓心安, 许冰茹, 杨多贵. 生物经济对农业可持续发展的影响 [J]. 中国科技论坛, 2015 (12): 69-74.
- [12] 李传健. 我国农业可持续发展与农业支持政策体系构建 [J]. 商业研究, 2009 (12): 159-161.
- [13] 白蕴芳, 陈安存. 中国农业可持续发展的现实路径 [J]. 中国人口·资源与环境, 2010, 20 (4): 117-122.
- [14] 刘丽伟. 发达国家农业可持续发展模式研究 [J]. 生态经济, 2006 (10): 118-121.
- [15] 周应华, 陈世雄, 尹昌斌, 等. 美国推进农业可持续发展的经验与启示 [J]. 中国农业资源与区划, 2020, 41 (3): 1-6.
- [16] 井焕茹, 井秀娟. 日本环境保全型农业对我国农业可持续发展的启示 [J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2013, 13 (4): 93-97.
- [17] GUYOMARD H, BUREAU J C. The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources [R]. Brussels: European Parliament, 2020.
- [18] DWYER J. CAP reform proposals for small and semi-subsistence farms [J]. Euro Choices, 2014, 13 (1): 31-35.
- [19] 夏宇, 赵立军, 王士海. 欧盟青年农民支持政策及其启示 [J]. 世界农业, 2020 (12): 39-47+59.
- [20] 曾哲. 欧盟共同农业政策框架下德国农业生态补偿政策及启示 [J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2020, 48 (3): 76-81.
- [21] 马红坤, 毛世平. 欧盟共同农业政策的绿色生态转型: 政策演变、改革趋向及启示 [J]. 农业经济问题, 2019 (9): 134-144.
- [22] MANTINO F, VANNI F, FORCINA B. Socio-political, economic and institutional drivers. A cross-country comparative analysis. Synthesis Report WP3 [R]. London: Institute for European Environmental Policy, 2016.
- [23] 周伟, 石吉金, 苏子龙, 等. 耕地生态保护与补偿的国际经验启示: 基于欧盟共同农业政策 [J]. 中国国土资源经济, 2021, 34 (8): 37-43.

- [24] 马红坤, 孙立新, 毛世平. 欧盟农业支持政策的改革方向与中国的未来选择 [J]. 现代经济探讨, 2019 (4): 104-111.
- [25] BROUWER F M, LENEMAN H, GROENEVELD R A. Exploring the international policy dimension of sustainability in Dutch agriculture [R]. Wageningen: Wageningen University & Research, 2007.
- [26] 赵黎. 成功还是失败? 欧盟国家农业知识创新服务体系的演变及其启示 [J]. 中国农村经济, 2020 (7): 122-144.
- [27] CORRIGAN G, CROTTI R, HANOUIZ M D, et al. Assessing progress toward sustainable competitiveness [R]. Geneva: World Economic Forum, 2014.
- [28] BIJMAN J, SANGEN G V D, POPPE K, et al. Support for farmers' cooperatives: country report the Netherlands [R]. Wageningen: Wageningen University & Research, 2012.
- [29] BROUWER F, MANTINO F, POLMAN N, et al. Private sector actions to valorise public benefits from agriculture and forestry [J]. Euro Choices, 2018, 17 (3): 16-22.
- [30] WIERZBICKA E M. The application of corporate social responsibility in European agriculture [J]. Miscellanea Geographica, 2015, 19 (1): 19-23.
- [31] LABARTHE P, LAURENT C. Privatization of agricultural extension services in the EU: towards a lack of adequate knowledge for small-scale farms? [J]. Food Policy, 2013, 38 (1): 240-252.
- [32] 李瑞芬. 国内外农业行业协会发展的比较与启示 [J]. 世界农业, 2008 (2): 47-50.
- [33] 伊素芹, 赵建坤, 李显军. 德国有机农业发展模式及借鉴研究 [J]. 农产品质量与安全, 2018 (1): 84-88.
- [34] 黄波, 李治, 胡志全. 德国有机农业发展对我国的政策启示 [J]. 农村工作通讯, 2020 (10): 58-60.
- [35] 秦天放, 邢晓荣, 马建蕾, 等. 农业贸易政策与农业可持续发展国际研讨会观点综述 [J]. 世界农业, 2019 (3): 111-114.

The EU's Agricultural Sustainable Development Experience and Enlightenment from the Perspective of "Government-Market-Society" Cooperation

LIAO Xiaojing XU Xuegao YI Zhongyi SHEN Guiyin

Abstract: Sustainable agricultural development is an inevitable requirement for improving comprehensive agricultural production capacity and achieving high-quality agricultural development. It is particularly urgent to systematically explore sustainable agricultural development paths. The experience of the European Union (EU) shows that: government-level laws and regulations and policy support, market-level premium mechanisms and performance of corporate social responsibilities, association-level coordination, service and supervision functions, consumer-side enhancement of sustainable development orientation. The multi-agent coordination mechanism basic of rural development projects and industrial chain development projects, has promoted the sustainable development of EU agriculture. Combining the differences between China and EU in the stage of sustainable agricultural development, supporting policies and participants, the following enlightenment can be drawn: improve the legal and regulatory system and agricultural policy support system oriented to sustainable agricultural development; improve the certification of organic and green agricultural products by enterprises, enhance the closeness of the vertical collaboration of the agricultural industry chain, and cultivate corporate social responsibility; attach importance to the capacity building of agricultural industry associations and the guidance of consumers' awareness of sustainable agriculture; explore a coordinated mechanism for sustainable agricultural development involving multiple subjects.

Keywords: EU; Sustainable Agriculture Development; "Government-Market-Society" Cooperation; Environmental Governance

(责任编辑 卫晋津 张雪娇)

私有化的镜鉴：哈萨克斯坦 土地制度改革的波折、 困顿与前景

◆ 陈 明

(中国社会科学院政治学研究所 北京 100732)

摘要：随着中国-哈萨克斯坦农业合作走向深入，一些深层次问题逐步显露，其中土地问题仍是影响中哈农业合作的关键。哈萨克斯坦独立后，其土地制度改革经历了农场私有化、农地股份化、农地私有化和再私有化四个阶段。综观哈萨克斯坦近30年的土地制度改革，短期看同时损失了效率与公平，长期看效率、公平与稳定都有破坏之虞。问题的根源在于，如果没有一套平衡性的制度安排和国家治理的现代化，产权制度的单兵突进并不必然带来土地资源分配效率的提升，改革公正性的缺失反而有可能将土地问题引入困局。对此，中哈农业合作宜优选技术与人才合作，避免直接的土地经营或从事“开发性进口”，以防有人将矛头指向中国“租地扩张”并借此影响中哈关系正常发展。

关键词：哈萨克斯坦；土地制度；“一带一路”；转轨国家

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2022.04.002

1 引言

近年来，中国-哈萨克斯坦农业合作日趋紧密，为推动“一带一路”国际合作发挥了重要的标杆性作用。同时，随着合作的深入，一些深层次问题也逐步显露。特别是，哈萨克斯坦多次爆发针对中国企业租地经营的大规模抗议活动，很多反对意见直指中国“租地扩张”。2019年，笔者在哈萨克斯坦进行了实地调研，发现上述事件的影响将长期存在，土地问题仍是制约中哈农业合作的关键。哈萨克斯坦土地问题的背景十分复杂，该国历史上对土地产权概念的认识比较模糊，苏联时期经历了集体化改造，独立后又经过了繁复的私有化改革。要充分理解今天中哈农业合作中遇到的种种问题，必须对哈萨克斯坦独立后的土地制度改革进行一个全盘考察，这是本文研究的出发点。

这一研究至少有两方面意义。一方面，“一带一路”国际合作需要对各对象国家和地区有一个清晰全面的认识。但综观国内外相关研究，国内对哈萨克斯坦土地问题的研究存在不少矛盾与错讹之处，陷入了“介

收稿日期：2021-11-26。

基金项目：国家社会科学基金项目“专业农户崛起与典型农区乡村治理现代化研究”（19CZZ030）。

作者简介：陈明（1985—），男，博士，副研究员，研究方向：土地制度、乡村治理，E-mail: chenm@cass.org.cn。

绍情况、情况还没有介绍清楚”的尴尬境地；而哈萨克斯坦和俄罗斯学者的研究又缺少更宏阔的发展视角，对土地问题的认识带有明显的局限性。另一方面，哈萨克斯坦是中亚重要的转轨国家，对其土地制度改革历程进行分析具有重要的参照意义。哈萨克斯坦独立后进行了土地私有化改革，近 30 年时间过去了，这一改革的绩效究竟如何？哈萨克斯坦土地制度与农业发展之间形成了何种互动关系？土地制度改革背后有着什么样的政经逻辑？弄清楚这些问题不仅能够为推进中哈农业合作提供参考，亦可为中国深化农村土地制度改革提供借鉴。

2 哈萨克斯坦土地制度改革总览

哈萨克斯坦共和国 1991 年年底宣布独立，随即便开启了非国有化和私有化改革，土地制度改革是其中的一部分。哈萨克斯坦独立后的土地制度改革大致可以划分为农场私有化、农地股份化、农地私有化和再私有化四个阶段。

2.1 第一阶段：农场私有化与农业经营体制的初步调整（1991—1994 年）

1991 年 12 月，哈萨克斯坦共和国宣布独立。早在这一年的 6—7 月，哈萨克斯坦就颁布并施行了《土地改革法》和《非国有化和私有化法》，规定了所有制改革的基本规则和主要程序。此后两年里，哈萨克斯坦政府又相继颁布了《关于加速物质生产部门资产非国有化和私有化工作措施的总统令》和《关于农工综合体国营农业、采购、加工和服务性企业资产私有化补充措施的总统令》。两项法令对国营农场和集体农庄的私有化作出了系列部署^[1]。1993 年开始，哈萨克斯坦着手将原来国营农场和集体农庄的财产（牲畜、农业机械、农场设备、建筑物和土地）以份额形式量化分配给有资格的农户，再由这些人建立以私有财产权利为基础并具有法人权利的小型企业、农业生产合作社、农户及其联合体。1991—1995 年，共有 1 962 个国营农场通过这种方式实现了私有化^[2]。

这一阶段的改革实现的是“农场私有化”而非“土地私有化”。通过改革，农场的设施设备已经实质性私有化了，但土地仍旧为国家所有。所谓分配给农户的只是一些虚拟的土地份额，这些份额是为了改革重构国营农场和集体农庄的需要而设立的，并不涉及权属调整。对于 1991 年 6 月通过的《土地改革法》，纳扎尔巴耶夫认为，这部法律的使命是“为各种土地经营管理方式有效地发挥作用创造法律基础和经济条件。与此同时，这部法律并没有推行私有制”^[2]。同年 7 月颁布的《非国有化和私有化法》规定土地是哈萨克苏维埃社会主义共和国的专有财产，并对农业企业和农场以永久保有或租赁方式获得土地作出特别限制^[1]。也就是说，上述法律明确将土地排除在私有化对象之外。

与一般性国有资产采取的“去国有化”改革不同，这一阶段的土地制度改革主要实行的是“去集体化”改革。法律上已经不再承认集体对土地的支配权，但仍旧规定土地属于国家所有。农场私有化中将国营农场和集体农庄重新登记为农场企业，主要是从名义上理顺所有制关系，使农业经营体制符合独立后的国家性质和法律体系，本质上是为国家的政治经济体制转轨奠定合法性框架。

2.2 第二阶段：农地股份化与国营和集体农业的解体（1995—2002 年）

1995 年《宪法》允许了私有土地的存在，但不包括农用地。该法规定：“土地及其地下资源、水资源、植物、动物及其他自然资源均属于国家所有。土地可依据法律规定的原则、条件和范围成为私有财产。”^① 纳扎尔巴耶夫说：“1995 年全民公决通过的国家宪法在我们历史上第一次规定，在哈萨克斯坦，土地既可属于国家所有，也可属于私人所有。”^[2] 这一年 12 月，纳扎尔巴耶夫颁布了《关于土地》总统令（President Order on Land），将土地控制权从国家移交给农场企业，其中包括向个人和法人提供为期 99 年的长期土地租赁，但仍旧将农用地排除在允许私有的土地范围之外^[3]。

这一阶段改革的重大进展在于农户土地份额的实体化，也就是股权化。《关于土地》总统令明确为获得

① Конституция Республики Казахстан. http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_。

土地份额的农户颁发土地股权证书，并承认这些群体对土地股权的永久保有权。截至 1997 年，约有 2 277 000 份土地股份无偿分配给农户，所涉及的土地面积达 1.18 亿公顷^[4]。纳扎尔巴耶夫说：土地使用权已经成为民事行为的对象。土地保有权可以买卖、利用和租赁，这种权利实际上同土地私有已无多大差别。^[2]

与上述措施并行的是原有农业生产单位的破产。面对独立后大量国营农场和集体农庄经营困难、资不抵债的困境，哈萨克斯坦政府果断采取了破产措施。1998—2001 年，共有 2 284 个农业生产单位被宣布破产。在此基础上，重新组建了 3.5 万个家庭农场，主要集中在南哈萨克斯坦州和阿拉木图州^[2]，这是南方的情形。而在北方，主要是大型粮食加工企业通过垂直整合，组建了一批公司农场^[4]。

农户股权流转和原农业生产单位的破产意味着国营和集体农业的实质性解体。到 2002 年，农民的土地股权基本都完成了第一轮换手，奠定了此后哈萨克斯坦土地产权的基本结构（表 1）。

表 1 2002 年哈萨克斯坦土地股权交易结构和群体特征

交易方式	占比/%	主要群体特征
组建公司农场	18	前国有农场、集体农场的管理层及其亲属，以及其他部分见多识广、富有企业家精神的人
组建家庭农场	29	前国有农场、集体农场的专业技术人员，以及其他部分拥有农业机械或融资来源的人
无人认领或退还政府	18	部分农村居民，一部分人从未认领股份，还有一部分人移居城市或其他国家而选择放弃了股份
出租	28	退休人员，教师、医生等社会事业工作者，企业雇员以及部分穷人
出售给了农场或他人	7	—

资料来源：Nora Dudwick 等^[4]。

上述措施为土地制度深化改革铺平了道路。第一，改革将土地股权量化到农户，解决了共同共有产权如何按份分割的问题，这是集体产权制度改革的关键一环。第二，哈萨克斯坦的土地股份从一开始就具备占有、使用、收益乃至入股、出租、出售等权能，这实际上带有准私有产权的性质。第三，农民通过土地股份的交易完成了一次作为市场主体的训练，这对于传统集体和计划经济体制的转型而言或许是最为重要的。正如纳扎尔巴耶夫所认识到的：“农村国民开始习惯土地所有者的角色，要求他们以最佳方式利用新的机会。而正是农民意识的这种变化成为使我们向实行土地私有制——向通过哈萨克斯坦共和国新土地法典迈出最坚定步伐的一个台阶。”^[2]

2.3 第三阶段：农地私有化与多元农业经营体制的确立（2003—2014 年）

2003 年，哈萨克斯坦通过了新的《土地法典》，其最重大、最主要的变化就是实行农地私有制。此外，法律还在最大程度上为农地的私有化提供便利条件。例如该法规定：购买者“可以按清册价值（估价）或按政府规定的相当于清册价值 75% 的优惠价格获得上述土地所有权。……这两种情况下都可以分期付款的方式赎买土地，期限不超过 10 年。”^[2]同时，这部法律仍旧保持了 49 年的土地使用权期限，如果农民不希望购买，而是想继续向国家租赁土地，也是可以的。

《土地法典》实际是一个各方意见平衡的结果。改革的背后形成了两派意见：一派害怕土地会被大地产商收购进而引起土地兼并，而另一派则担心因为大型农场解体而影响农业生产效率。因此，在 2003 年《土地法典》中既有防范土地兼并的条款（对私有土地规模进行限制），又有防止农场解体的条款（对土地股权转让进行限制）。但由于纳扎尔巴耶夫的支持，后一派显然占据上风。

2003 年《土地法典》第 170 条就是上述结果的反映。该条款规定：2005 年 1 月 1 日以前，农民必须通过购买将他们的股权转换为实体的土地，或者是将股权转让给农场企业。如果到期不能就上述两种方案中一种达成

协议,那么他们的股权将被政府收回^[4]。这一条款实施以后,意味着土地产权将进一步集中到原国营农场和集体农庄的管理层、技术人员手中,进而确保他们已经建立起来的农场企业不会因为改革而分割或破产。

在哈萨克斯坦人看来这一阶段的改革具有里程碑意义。通过改革,以企业农场和家庭农场为主体的多元农业经营体系得到确立,一部分靠地租的食利者退出了农业领域,土地得以逐步转移到真正从事农业的人手中。纳扎尔巴耶夫认为:哈萨克斯坦已经建立起“文明的土地关系”,国家接下来的任务是为实现农业的高生产率和竞争力创造条件^[2]。

2.4 第四阶段:再私有化与土地制度改革引发的动荡(2015年至今)

尽管法律规定允许私人拥有土地,但真正实现了私有的土地比例很低,大量的土地实际上是以向国家租赁的名义被私人占有。2004年,国家出售的农地大约为3万公顷,根据纳扎尔巴耶夫的估计,《土地法典》推行后的10年内,将有10%~15%的农地会被赎买^[2]。然而实际情况远远低于这一数字。直到2016年也只有130万公顷农地归私人所有,占哈萨克斯坦农用地总面积的比重尚不足1%,大部分农场是通过租赁国家土地进行经营^[5]。面对这一尴尬局面,再加之哈萨克斯坦独立后农牧业一蹶不振,促使纳扎尔巴耶夫下决心进一步推动土地的租售和出租,笔者将之称为“再私有化”。

2015年11月哈萨克斯坦立法机构通过决议,对现行《土地法典》进行修订。这次法律修订的核心内容主要有两方面:一是将外国人租赁哈萨克斯坦农业用地的最高期限由10年延长到25年;二是允许通过公开拍卖向哈萨克斯坦公民低价出售农业用地。按照哈萨克斯坦政府的说法,这次法律修订的主要目的是促进各方面资本进入农业领域,以改善该国农业近年来持续疲弱的状况。2016年1月,纳扎尔巴耶夫在《实现哈萨克斯坦梦想之路——国家百步计划》一文中指出,根据修改和补充后的《土地法》规定,政府将分阶段出售1.8亿公顷农用耕地。他还表示,土地将通过拍卖形式出售给哈萨克斯坦自然人和法人,土地售价的50%可采取分期付款方式,且付款期限可长达10年^[6]。

按照原定计划,新通过的《土地法》修正案将于2016年7月1日正式实施。但2016年春,哈萨克斯坦爆发了针对《土地法》修订的大规模民众抗议活动。鉴于此,纳扎尔巴耶夫不得不下令暂停新修正案的实施,并撤换了国家经济部、农业部的多名高级官员。为应对这一状况,哈萨克斯坦政府副总理牵头组建了一个专门的“土地改革委员会”,吸纳了商界、学界、媒体、非政府组织等各界人士70多人参与,一方面希望开展广泛的分析咨询工作,另一方面希望借此对民众宣传阐释改革理念。但这些努力短时间内没有取得进展。2016年5月,纳扎尔巴耶夫发布总统令,宣布在2021年12月31日之前暂停此次《土地法》修正案相关内容的实施^①。

3 哈萨克斯坦土地制度改革的总体评估

在土地制度的评估中,通常可基于“效率-公平-稳定”的三维框架来进行分析。短期看,效率似乎与公平、稳定之间存有矛盾;但从长期来看,三者实际是一码事。没有效率很难谈得上公平,而不顾公平亦有可能同时损失效率与稳定。

3.1 效率分析

哈萨克斯坦独立后来自苏联的农业投入出现断崖式减少,而自身又缺乏相应的生产基础,直接引发了全国性的农业危机。以最重要的农机和化肥为例:1990—1991年,农业部门能得到4.2万台拖拉机和2.5万台联合收割机,而1994年只得到78台拖拉机,联合收割机一台也没有。苏联解体前,哈萨克斯坦每年施用化肥约120万吨,而1994年仅施用了25万吨^[7]。此后哈萨克斯坦不但农畜产品产量大幅下滑,连耕地数量也大幅减少,农牧业产能至今也没有恢复。

第一,农畜产品产量总体偏低,且波动很大。自独立以来,哈萨克斯坦农畜产品产量始终在低位徘徊。1998年,谷物产量最低时只有638万吨,2011年最高达到2683万吨,但也没有恢复到独立前水平(图1)。

① О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Казахстан. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000389#z18>.

2007—2017年,哈萨克斯坦谷物产量平均每年在2 000万吨左右,不足独立前水平的70%;畜牧业生产能力回升比较显著,但每年的平均产量也仅在独立前水平的70%左右徘徊(图2)。与此同时,产量波动问题始终没有解决。尤其是农产品,丰年欠年之间的产量波动能够达到50%,这显然不是一个现代农业生产经营体系所应该具有的状态。

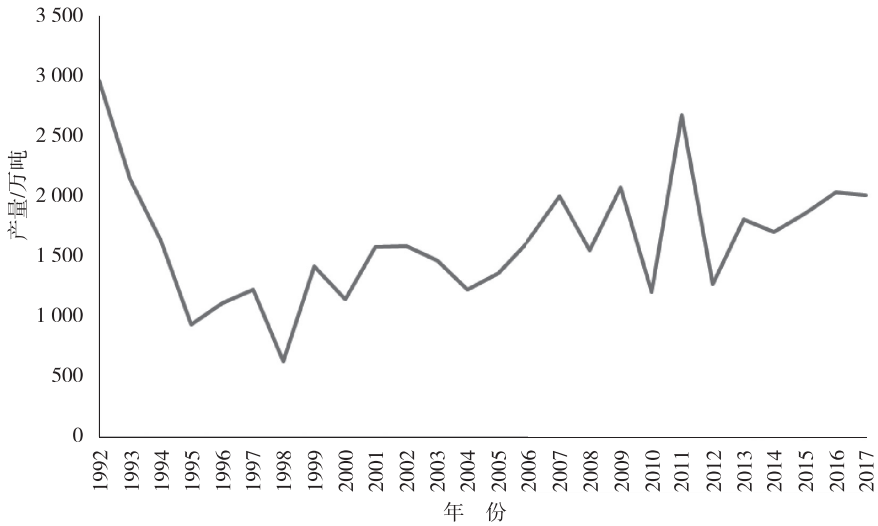


图1 哈萨克斯坦谷物产量 (1992—2017年)

数据来源:世界银行公开数据 (<https://data.worldbank.org.cn/>)。图3同。



图2 哈萨克斯坦畜牧业生产指数 (1992—2016年)

第二,耕地面积大幅减少,农业生产单产水平低。耕地对农业生产的影响包括数量和质量两个方面因素,哈萨克斯坦这两方面都不尽人意。哈萨克斯坦耕地面积比独立前减少了500万公顷以上,谷物耕地更是减少了700万公顷以上,且多年来未得到有效恢复(图3),这在平时期的大多数国家是不多见的。当然这与哈萨克斯坦特定的气候和地理条件有关。哈萨克斯坦大部分农地处于草原荒漠地带,长年干旱少雨,必须依靠大量的灌溉、农业机械投入才能勉强维持耕作。一旦这些农业基础投入不足,很多土地就会变为熟荒地,不再适合耕作。能够勉强维持耕作的土地单产水平也十分低下,不但远远低于中国,而且很多年份只能达到耕作条件类似的俄罗斯的一半左右(图4)。

第三,即便在大量补贴条件下,企业农场仍旧亏损严重。根据世界银行2007年的评估,1995—2002年(对应上述改革第二阶段),有超过一半的企业农场处于亏损状态,这期间的全部企业的年平均利润率为

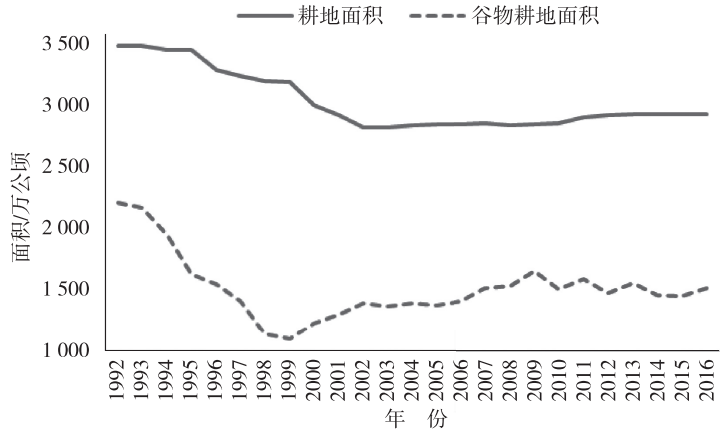


图3 哈萨克斯坦耕地面积（1992—2016年）

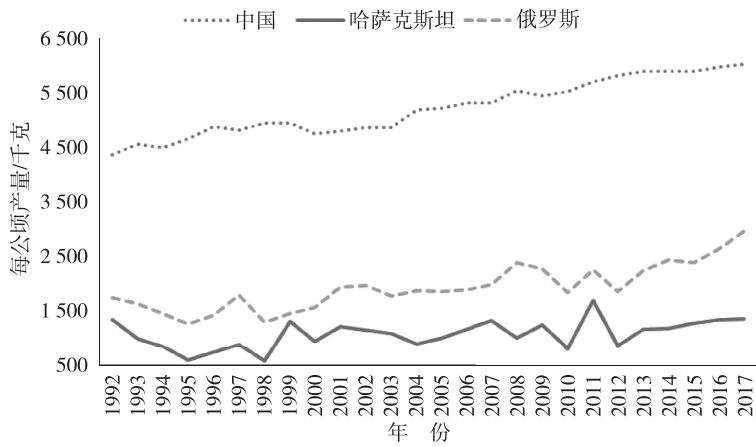


图4 中国、哈萨克斯坦、俄罗斯谷物单产水平比较（1992—2017年）

-2%，也就是总体亏损，最差的一年（1998年）亏损达到25.7%（表2）。此后企业农场经营状况有所好转，根据可获得的数据，哈萨克斯坦大中型企业农场在2013年的利润率为4.5%^[10]，2015年时达到过17.7^①。总体来看，企业农场盈利能力仍然波动很大，且平均水平与改革初期相比并无实质性的提升。即便这样的局面，还是国家大量补贴的结果。世界银行评估认为，哈萨克斯坦企业农场的盈利能力在很大程度上得益于政府的支持和信贷项目，而这些项目的资金很大程度上要归功于石油收入^[4]。从改革初期一直到现在，这样的补贴一直在继续。2014年，依据“农业企业—2020”计划，为了“恢复农工综合体的健康”，哈萨克斯坦政府又批准了“一揽子”刺激方案^[8]。

表2 哈萨克斯坦企业农场盈利能力（1995—2002年）

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	平均水平
亏损企业比例/%	78.5	—	72.4	78.5	49.5	51.6	51.9	48.9	61.6
全部企业利润率/%	-23.5	—	-20.9	-25.7	14.6	19.8	14.6	7.0	-2.0

数据来源：Nora Dudwick 等^[4]。

第四，哈萨克斯坦农产品竞争力看似不弱，但这是靠广种薄收取得的。1992年以来，哈萨克斯坦一直稳居世界前十大小麦出口国。哈萨克斯坦小麦在国际市场上很有竞争力，中国贸易商从哈萨克斯坦向中国进口小麦，加上65%的配额外关税仍然有利可图。但这种竞争力是一种广种薄收、不计产能的“竞争力”。由于

① Kazakhstan ups investments in agriculture. http://www.azernews.az//region//77170.html.

缺少完整的国家战略和市场主体的充分竞争，哈萨克斯坦仍旧没有形成土地市场体系、农田质量建设体系、专业化的农业生产服务体系以及高素质的农民体系。直到今天，哈萨克斯坦农业仍处于“望天收”状态。如果按照土地产出率计算，哈萨克斯坦农业效率在世界上几乎垫底；如果按照正常农业生产的全要素成本计算，哈萨克斯坦农业亏损难以估量。据笔者在北哈萨克斯坦州的调研，农民租种土地每年的租金只要8元人民币，这显然不是一个正常的要素价格，而更接近于“公地悲剧”下的随意使用。当然有人可能说在哈萨克斯坦内部诸多要素可以不计成本，那这只能理解为国家以折损比较优势为代价承担了这些损失。这样的做法在全球化时代不具有可持续性。

3.2 公平分析

考察土地制度改革的公平性，通常包括土地数量平等，分配方式带来的机会平等及后续政策倾向的公平等因素。几个方面都反映出，哈萨克斯坦的土地制度改革带有较强的“精英俘获”色彩，精英阶层对土地资源的非市场化配置挤占了市场的效率空间。

第一，初始分配中，土地数量处于隐性平等状态。通过股权（证券）方式推进产权改革是原苏东国家的一个典型做法，哈萨克斯坦的土地股份化可以看作这类改革的一种形式。改革的预设，是将原农业生产单位的土地资源刨除公共用地之后，以份额形式均分到个人。表面上看，这一分配原则不可谓不平等。但实际上，正如此前在表1中提到的，有18%的份额无人认领或者退还政府；还有28%的人出租土地份额，但后来份额形式的出租被禁止，这些人也被迫以极低的价格退出了土地股权。最终，原农业生产单位的大部分土地其实都落于那47%的管理层和技术人员手中，而这部分人并没有足额支付对价。

第二，分配方式上，官僚精英垄断多数获利机会。土地数量不平等的背后是分配方式的不公平，这几乎是转轨国家的通病。研究显示，农村居民普遍认为原来的农场经理在农业资产和土地的再分配中起着关键作用^[9]。其他一些早期研究者以及笔者的实地访谈也都证实了这一点（表3）。

表3 不同受访者对哈萨克斯坦土地制度改革的想法

序号	访问时间	受访者	所在地区	身份	观点与态度
(1)	2003年	Anna	阿克莫拉	地方政府文员	当土地在1998年分配时，人们被要求“自愿”将股份租给重组后的农场。5年来，农场管理层故意记录较低的收成，以逃避租金
(2)	2005年	匿名	阿拉木图	集体农庄工人	农场资产和土地分配都是不公平的，一切都取决于农场经理，奶牛场、土地和农业机械都归他所有。农场经理在政府有强大的保护伞
(3)	2019年	匿名	努尔苏丹	农业部门官员	早期的改革主要是“换牌作业”，原来国有企业或集体农庄的领导通常直接成为私人农场主。但现在变化很大，他们中很多人已经破产（或者说把资产变现）

资料来源：(1) Nora Dudwick等^[4]。(2) Kazbek Toleubayev, Kees Jansen, Arnold van Huis. Knowledge and agrarian de-collectivisation in Kazakhstan. The Journal of Peasant Studies, 2010, 37 (2)。(3) 笔者现场访谈。

精英阶层之所以能够垄断获利机会，很重要的原因在于信息的不对称。哈萨克斯坦的土地改革缺少普遍的动员过程，几乎没有人认真地向农民解释他们将获得的权利、机会和责任。世界银行调查的600户家庭中，39%的农户回答不知道私有化意味着什么，29%的农户回答从未有人与他们讨论过私有化有关问题^[10]。待到2003年《土地法典》颁布时，类似的场景再次出现。如前所述，该法170条规定了土地股权购买或转让的相关事项，但有关部门并没有向广大农民详细阐述具体实施的法律程序。很多不了解情况的农民因为缺少资金而恐慌，而一些有实力的人则借机低价购入土地^[3]。

第三，政策倾向上，低效主体反而得到更多扶持。从改革伊始，哈萨克斯坦的政策就一直强调大规模农场的好处，不断通过宣传和政策手段敦促农民将他们的土地转让给大规模的农场（主要是企业农场）。比较

明显的证据：①2003—2005 年国家农业综合粮食计划中的绝大多数的农资综合补贴都流向了企业农场^[11]；②2003 年禁止土地股权流转，受到压力最大的是家庭农场，因为这些农场主缺少足够的资金收储土地。然而具有讽刺意味的是，哈萨克斯坦企业农场的土地产出率仅仅是家庭农场的一半。即使排除掉单个农场因为规模原因带来的一部分技术非效率，企业农场与家庭农场之间也显然存在巨大的效率鸿沟。而且前者在 2000—2016 年的平均土地产出率也已经远远落后（表 4）。也就是说，国家扶持政策长期投入到低效的生产部门，出现了资源与效率的错配。这不符合现代经济竞争的一般规则，既损失效率，更不利公平。哈萨克斯坦独立以来对企业农场的“软预算约束”是该国农业长期低迷的重要原因。

表 4 企业农场与家庭农场土地产出率比较（2000—2016 年）

指标		2000 年	2004 年	2008 年	2012 年	2016 年	平均土地产出率/ (坚戈/公顷)
企业农场	播种面积/万公顷	1 086	1 027	1 243	1 292	1 300	24 900
	种植业产值/百万坚戈	84 744	147 156	333 705	288 425	628 262	
家庭农场	播种面积/万公顷	485	725	743	802	824	48 300
	种植业产值/百万坚戈	78 158	160 277	267 363	429 003	796 484	

数据来源：哈萨克斯坦共和国统计年鉴（<http://stat.gov.kz>）。

注：本表主要目的是反映两种农场的生产率关系，故不进行现价和汇率换算，而是使用本国货币的当年价格进行表示。

3.3 稳定分析

从有关机构的评级看，哈萨克斯坦应当划归稳定国家之列，自其独立近 30 年来几乎没有发生过重大的社会冲突。2022 年年初发生了规模较大的骚乱，不过很快就得到了平息，这在一定程度上反映了人们的不满情绪在上升，人们要求在各个领域进行变革的呼声渐涨^[12]。总体来看，哈萨克斯坦土地制度改革至今未对社会稳定带来明显冲击，但随着一些长期被遮蔽的问题逐步暴露，相关问题的风险指数呈上升态势。

第一，虽然土地制度改革未对社会稳定带来明显冲击，但未来预期不明朗。尽管哈萨克斯坦土地制度改革的公平性并不强，但世界银行 2004 年的调查却显示，有 59.83% 的受访者认为哈萨克斯坦改革中土地分配比较公平^[4]。实际上，即便这一数据是当时民众认识的真实反映，那么充其量也不过是一种“直观性事实”而非“标准性事实”。正如前面分析过的，农民实际上并不真正清楚土地改革的含义与意义。不过作为一个客观情况，这一认识确实是哈萨克斯坦并不公平的改革却并未引发社会动荡的一个基础原因。

除此之外，还有三个重要原因也促成了哈萨克斯坦土地改革进程中的总体稳定。一是粮食供给能够充分满足国内需求。可以说从苏联时代后期，哈萨克斯坦人就没尝过挨饿的滋味。在独立后粮食产量最低的年份里，也基本可以保证哈萨克斯坦人民温饱无虞。二是土地分配中利益受损者多具有稳定的就业。再回到表 1，可以发现改革中最主要的利益受损者是退休人员、教师、医生等社会事业工作者以及企业雇员。尽管行业不一，但归根结底都是有工资收入或养老金的人，这部分人不会因为一点土地股权（况且是收购而非直接掠夺）与政府对立。三是“石油繁荣”带来了非农收入的提高。在石油天然气产业繁荣的时期，能源产业给哈萨克斯坦提供了大量低技能、高收入的就业岗位，有效缩小了城乡和贫富之间的收入差距^[13]。但是上述条件也在发生改变，近些年每每遇到天然气价格波动就会引发各种抗议行动，“石油繁荣”带来的稳定还能维持多久也是未知数。

第二，土地管理水平较低，产权和经界的混乱有可能诱发土地冲突。在世界银行 2019 年全球营商环境评估中，哈萨克斯坦得分为 77.89，在全球排名 28 位。这个成绩不但超过中亚各国，而且超过俄罗斯。但其土地管理质量指数得分只有 17，排在全球 70 名开外，在中亚也仅高于塔吉克斯坦（表 5）。这反映出土地制度已经成为哈萨克斯坦发展的短板。当然这一评估主要是针对城市土地，可以推想，如若城市尚且如此，农村土地管理则更是等而下之。笔者的实地调查证明了这一推断。大量农场（村庄）未经过严格的土地测绘，农业和土地管理部门都缺少关于这些农场（村庄）完整的地籍资料。大量土地产权模糊，几乎成为“公地”；很多小规模

种植根本无须付费，找到空地就可以种。在土地不值钱的情况下这样最多是一种核算上的困难，但如果一旦土地价值大幅上涨，那么必然会带来土地冲突。这样的例子在很多国家的高速发展阶段不胜枚举。

表 5 相关国家营商环境便利度和土地管理质量指数比较

国家	营商环境便利度分数 (满分 100)	营商环境便利度排名 (全球 190 个国家)	土地管理质量指数 (满分 30)
哈萨克斯坦	77.89	28	17
俄罗斯	77.37	31	26
吉尔吉斯斯坦	68.33	70	24
乌兹别克斯坦	67.4	76	18.5
塔吉克斯坦	57.11	126	7.5
土库曼斯坦	—	—	—

资料来源：2019 年营商环境报告。

第三，土地制度改革的政治逻辑不彻底，在意识形态层面存在深刻的纠结与紧张。前述各个阶段并不能反映政策的逻辑演变，而在很大程度上是意识形态的多变性和不确定性在政策层面的反映^[3]。这为后来哈萨克斯坦土地问题“政治化”和土地冲突频发埋下了伏笔。一是土地政策不稳定且难以得到有效执行。哈萨克斯坦独立以来近 30 年时间里，土地政策调整缺少一个一以贯之的指导思想，尤其是租期反复变动（表 6）。而在实际操作中，哈萨克斯坦针对国内的 49 年的使用权期限又往往能够达到 79 年。这 79 年里包括：①10 年的短期使用；②20 年的初次使用；③49 年的长期使用^①。此外，还有很多外国投资商通过与本国农民的“联营合作”，绕过法律上对外国人租购土地的限制。二是土地制度改革与宏观意识形态存在冲突。从全局而言，近些年弥漫哈萨克斯坦社会的主流思想不是“再私有化”而是“再国有化”。哈萨克斯坦在开放发展中担心重要资源落入外国势力控制，于 2011 年出台了《国家国有化法》，对战略性资源（资产）的处置作出特别规定，其中就包括国家对土地的强制转让机制^[14]。在这样的大背景下，2016 年启动鼓励土地私有化和扩大土地开放的改革政策会遭遇抵制也就不足为奇了。

表 6 哈萨克斯坦农地租期变动情况

年份	法律（法令）	本国公民和法人 土地使用权期限	外国公民和法人 土地租赁期限	备注
1995	《关于土地》总统令	短期 3 年，长期 3~99 年	—	不能拥有永久土地使用权，临时土地使用权未作区别规定
2001	《土地法》	短期 5 年，长期 5~49 年	10 年	
2003	《土地法典》	短期 10 年，长期 10~49 年	10 年	
2015	《土地法》修正案	短期 10 年，长期 10~49 年	25 年	2021 年 12 月 31 日前暂停实施

资料来源：哈萨克斯坦共和国司法部（<http://adilet.zan.kz/rus>）。

注：土地使用权与土地租赁有本质区别，按照哈萨克斯坦法律前者具有财产权属性，后者只依据租赁合同享有相关权利。

4 困顿及其本质：哈萨克斯坦土地制度改革的政经逻辑

上述分析比较完整地呈现了改革的过程和效果，但对其学理逻辑的刻画则尚显不足。其中一个关键的模糊之处在于：理论上讲，产权明晰将有利于激励结构和交易结构的改善，进而带来经济效率的提升。如果说投入断崖式减少是哈萨克斯坦农业危机的直接原因，那么哈萨克斯坦的土地产权改革为什么没能扭转这一困局，反而使农业发展陷入了长期的衰落呢？

① 资料来源于 2019 年 9 月 30 日，在阿拉木图与哈萨克斯坦一体化基金会何成的访谈。

4.1 产权改革并未扣住哈萨克斯坦农业发展的关键命门

谭秋成在对中东欧国家集体农业解体的分析中得出一个很重要的认识：中国改革是在一个缺乏分工、自给自足的经济中起步的，农业部门与市场 and 分工网络的联系薄弱，这时产权和积极性是生产力改进的决定因素；而中东欧诸国分工相对发达，影响生产力改进的主要是农业内部协作及与之相关部门的交易效率。因此在 1980—1989 年，中国的土地产权改革的效果立竿见影，而中东欧国家的改革则由于对农业产业体系和生产体系的冲击而导致生产能力的下滑^[15]。

哈萨克斯坦独立时的情况与后者非常相似。哈萨克斯坦历史上以游牧为主，直到 1950—1959 年苏联大垦荒之后农业才真正起步。苏联计划经济体制下各加盟共和国只是举国体制下的一个生产单元，经济结构十分单一。哈萨克斯坦主要负责粮畜和矿产等基础产品生产，其他方面的物资几乎完全靠苏联的工业体系支撑。作为苏联体制下的一个生产单元，苏联时代哈萨克斯坦农业已经深度卷入和依赖苏联整体的产业部门分工，其独立后施行的土地产权制度改革不可能带来像中国那样大的溢出效应。结果反而是生产装备的短缺与产权制度改革在时间上交叠，改革的正效应被短缺遮蔽了。

如果说哈萨克斯坦独立初期的情况是短缺遮蔽了改革，那么此后的情况恐怕就是私有化遮蔽了市场和法治。对哈萨克斯坦的情况来说，尽管产权改革不可能在短期内带来很大的经济红利，但从长期看，如果改革措施到位还是能够为经济稳定奠定基础。但问题是，哈萨克斯坦后续的改革中只见私有化的盲目挺进，但缺乏政府运作和交易网络的同步变革，整个国家的市场化和法治化严重缺失，不仅使改革效应大打折扣，还将哈萨克斯坦土地问题拖入泥潭。这其实是很多转轨国家的通病。世界各国的改革实践皆证明，如果没有一套平衡性的制度安排和国家治理的现代化，孤立的产权改革发挥作用的空间是十分有限的。

4.2 改革方向偏差制约了哈萨克斯坦专业农户阶层的崛起

专业农户是农业现代化的承载力量，遍观世界上农业发达的国家，无不是以专业农户经营下的家庭农场为基本单元的。纳扎尔巴耶夫念兹在兹的事情就是培育一个善于经营的农业有产者阶层。然而事与愿违，直到今天在哈萨克斯坦的广袤田野上仍旧难以找到真正意义上的专业农户。

理论上讲，应该通过一套合理的土地分配机制实现产权分配的初始公平，在此基础上通过市场化机制促成农业经营者间的竞争，淘汰竞争力较弱的低效率农户，从而实现土地规模化和专业农户崛起。在这个过程中，政府主要发挥保护土地产权、促进地权交易和构建农业专业化服务体系的作用。从纳扎尔巴耶夫本人的陈述来看，其出发点与此并无二致。他认为：“不确定土地的真正所有者，就不能建立有效的市场机制，而这首先就涉及作为农业主要生产资料的土地。”^[2]并进一步强调：“选择新土地主人的主要目的是提高土地利用效率。在向新的市场关系过渡的条件下，土地所有者那里存在着一个重大问题——独立从事生产，这种生产的成就不仅取决于土地所有者善于经营土地，而且还取决于他善于管理土地。新土地所有者应该是训练有素、会组织生产过程的管理者。”^[2]

然而遗憾的是，在实际操作中纳扎尔巴耶夫逐步背离了这一路径。其中最关键的失误出现在对专业农户的认识上面。从一开始，他就认定国营农场和集体农庄的领导者阶层是哈萨克斯坦农业可以依赖的力量，并通过行政命令支持他们直接获取大量土地。他指出：“为了保持生产形势稳定的大型国营农场的完整性，在这些农场担任领导工作 20 年的管理者可分得农场财产股份的 10%，此外，10% 的财产股份交给他管理 5 年。如果经营活动取得良好效益，那么 5 年之后，这些股份也归他所有。”^[2]

然而，谁又能够证明这些国营农场和集体农庄的经营者具有更好的经营能力呢？这恐怕是决策者的一厢情愿了。专业农户需要具备较强的经营管理能力和风险意识，这些素质只有在市场竞争中才能准确识别出来。集体经济时代的管理层，不可能直接成为高效率的农业经营者。哈萨克斯坦农业经营体系的现实已经宣告了上述改革的失败。

4.3 不公正的改革是哈萨克斯坦土地问题陷入困顿的根源

苏东国家的改革历史上，有两种私有化方式：一种是“大众私有化”，主要特征是通过把国有（集体）

资产证券化由全社会分配股权，也叫“人民私有化”或“证券私有化”；另一种是“自发私有化”，主要特征是官员通过特殊渠道直接将资产“化公为私”，也被称作“官员私有化”或“权贵资本主义”^[16]。前者以捷克为代表，后者以波兰和俄罗斯为代表。哈萨克斯坦土地制度改革的早期具有明显的“大众私有化”特征，但2003年《土地法典》的颁布标志着其向“自发私有化”转变，因为在这部法律中对少数管理者获取土地所有权具有明显的倾向性。问题在于，自此之后土地私有化的口号高歌猛进，但实质性的产权改革并未获得实质性的推进，由此带来了一系列问题。

第一，产权改革停滞不前，土地市场发育缓慢。产权理论中，如果交易费用为零，那么效率与初始产权界定无关。但在现实世界中，交易费用不可能为零。像哈萨克斯坦这样的国家，产权换手的交易成本更是无比之高，放开农用地交易20年仍旧没有出现一个全国性的市场。据一位哈萨克斯坦官员讲，哈萨克斯坦土地分配的不平等性很高，少数人掌握大量土地，而且这些土地产权长期处于模糊状态。

第二，产权改革滞后的背后是“权力支配财产”的隐蔽逻辑。我们今天已经越来越清楚地认识到：“土地问题的关键不是公有还是私有的问题，而是公权（力）如何对待私权（利）的问题。”^[17]为何哈萨克斯坦很早就放开了所谓农村土地的交易，允许土地私有和买卖，却难以形成真正的土地市场？其背后的逻辑是：无权者无从购买，有权者无须购买。一方面，无权势者在权力和制度的“中心—边缘”结构下，或者不敢大胆投资，或者希望投资购买却没有渠道；另一方面，有权势者无需投入大量资本便获取利益。比如过去国营农场和集体农庄的官员可以通过“长期租赁”的方式控制土地，自然失去了购买的动力。

第三，产权改革公正性缺失制约着土地制度的现代化进程。从经典意义上讲，近代以来的土地革命和土地改革所承载的历史意蕴不仅仅是土地数量的重新分配，而是带有供给自由、建构平等、告别宗法等级和权力支配的象征意味^[17]。在针对土地问题的抗议中，一些农民或是批评政府的土地政策，或是将矛头指向地方范围内的土地不平等，皆与改革历史上的公正性缺失有关。公正的改革往往有利于促成历史的和解，而哈萨克斯坦在目前的情况下进退维谷，其土地制度（背后是全局性的政治经济体制）的现代化将有很长的一段路要走。

5 哈萨克斯坦土地制度改革及中哈农业合作的前景

随着此前《土地法》修正案冻结期限的邻近，土地问题开始重回政策议程。综合笔者的实地调查以及当地媒体的报道，可以发现哈萨克斯坦各界对土地制度改革的认识分歧较大。关于未来的走势与前景，可以作两点判断：

第一，国内反对土地改革的声音很多，哈萨克斯坦政府已经宣布禁止向外国公民和外国公司出售和出租农业用地。此前确定的《土地法》修正案冻结期限是2021年年末，但实际上还没等到这个时间，迫于各方压力，哈萨克斯坦总统托卡耶夫已经于2020年7月宣布改革不再继续，并且强调“不会再重新讨论这一问题”^[18]。从公布的内容看，哈萨克斯坦土地制度将回到2003年甚至更早的轨道上去，这意味着哈萨克斯坦土地制度进入了一个新的保守周期。

第二，中国在哈萨克斯坦投资土地的时机尚不成熟，未来中哈农业合作需在其他方面挖掘潜力。一是随着中国国力增强和世界影响的扩大，哈萨克斯坦精英阶层对中国企业扩大土地租赁经营规模的担忧会长期存在甚至还可能加重。二是哈萨克斯坦现行土地法对外国人租赁土地的保护很不完善，且其本国土地产权亦不明晰，投资土地的经济风险较大。三是大规模土地经营有可能被哈萨克斯坦反对势力利用，将矛头指向中国“租地扩张”。

考虑到上述因素的影响，未来中哈农业合作宜优先在技术合作和人才培养方面寻求突破，尽量避免直接的土地经营或从事“开发性进口”，以防被哈萨克斯坦反对势力利用，将矛头指向中国“租地扩张”并借此影响哈萨克斯坦政治及中哈关系正常发展。

参考文献

[1] GRZESIAK C M. The denationalization of Kazakhstan [J]. Denv. J. Int' l L&Poly, 1993, 21 (2): 441-454.

- [2] 努·纳扎尔巴耶夫. 哈萨克斯坦之路 [M]. 徐葵, 译. 北京: 民族出版社, 2007.
- [3] TOLEUBAYEV K, JANSEN K, HUIS A V. Knowledge and agrarian de-collectivisation in Kazakhstan [J]. *The Journal of Peasant Studies*, 2010, 37 (2): 353-377.
- [4] DUDWICK N, FOCK K, SEDIK D. Land reform and farm restructuring in transition countries the experience of Bulgaria, Moldova, Azerbaijan, and Kazakhstan (world bank working paper NO. 104) [R]. Washington D. C.: World Bank, 2007.
- [5] 中国驻哈萨克斯坦大使馆经济商务处. 哈萨克斯坦 130 万公顷农用土地为私人所有 [EB/OL]. (2016-04-01) [2021-10-11]. <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201604/20160401296069.shtml>.
- [6] 哈萨克斯坦国际文传电讯社. 哈或将出售 1.8 亿公顷农用耕地 [J]. *中亚信息*, 2016 (1): 40.
- [7] 赵常庆. 哈萨克斯坦农业与土地改革问题研究 [J]. *新疆师范大学学报 (哲学社会科学版)*, 2017, 38 (1): 71-77.
- [8] KONYROV B, URAZOVA D. Kazakhstan to subsidize agro-industry [EB/OL]. (2014-04-24) [2021-08-15]. <https://en.tengrinews.kz/finance/Kazakhstan-to-subsidize-agro-industry-253092/>.
- [9] HANN C M. Postsocialism: ideals, ideologies and practices in Eurasia [M]. London: Routledge, 2002.
- [10] KUDAT A, PEABODY S, KEYDER C. Social assessment and agricultural reform in central Asia and Turkey (world bank technical paper NO. 461) [R]. Washington D. C.: World Bank, 2000.
- [11] CSAKI C, ZUSCHLAG A. The agrarian economies of central-eastern europe and the commonwealth of independent states: an update on status and progress in 2003 (world bank environmentally and socially sustainable development working paper NO. 38) [R]. Washington D. C.: World Bank, 2004.
- [12] Economist Intelligence Unit. Kazakhstan country report [R]. London: Economist Intelligence Unit, 2019.
- [13] HOWIE P, ATAKHANOVA Z. Resource boom and inequality: Kazakhstan as a case study [J]. *Resources Policy*, 2014 (39): 71-79.
- [14] 企业境外法律风险防范国别指引系列丛书编委会. 企业境外法律风险防范国别指引. 哈萨克斯坦 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2013: 146-148.
- [15] 谭秋成. 集体农业解体和土地所有权重建: 中国与中东欧的比较 [J]. *中国农村观察*, 2001 (3): 2-12.
- [16] 金雁. 东欧札记二种: 又见《火凤凰与猫头鹰》和《新饿乡历程》 [M]. 上海: 东方出版社, 2015: 279-281.
- [17] 陈明. 土地政治论 [M]. 北京: 当代中国出版社, 2019.
- [18] 中国驻哈萨克斯坦大使馆经济商务处. 托卡耶夫重申哈萨克斯坦不会向外国人出售土地 [EB/OL]. (2020-07-02) [2021-11-08]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/202007/20200702982173.shtml>.

The Lesson and Revelation of Privatization: The Twists and Turns, Difficulties and Prospects of Land System Reform in Kazakhstan

CHEN Ming

Abstract: With the deepening of China-Kazakhstan agricultural cooperation, some deep-seated problems have gradually emerged, among which the land issue is still the key affecting China-Kazakhstan agricultural cooperation. After independence, Kazakhstan's land system reform went through four stages: farm privatization, demutualization, privatization and reprivatization. A comprehensive review of Kazakhstan's land system reform in the past three decades shows that in the short term, both efficiency and fairness have been lost, and in the long term, efficiency, fairness and stability have been threatened. The root cause of the problem is that without a balanced system arrangement and the modernization of national governance, the single advance of property right system will not necessarily lead to the improvement of the efficiency of land resource allocation, but the lack of reform justice may lead the land problem into a dilemma. In view of this, China-Kazakhstan agricultural cooperation should prioritize technology and human resources cooperation, avoid direct land management or "development import", target China's "land lease expansion", and thereby affect normal development of China-Kazakhstan relations.

Keywords: Kazakhstan; Land System; One Belt and One Road; Transition Countries

社会网络视角下的全球棉花贸易格局分析

◆ 刘婷婷¹ 张蕙杰² 康永兴³ 钱静斐¹

- (1. 中国农业科学院农业经济与发展研究所 北京 100081;
2. 中国农业科学院农业信息研究所 北京 100081;
3. 农业农村部规划设计研究院 北京 100125)

摘要: 本文基于社会网络分析方法测度 2001 年、2011 年及 2019 年全球和中国的棉花贸易网络特征。研究发现: ①2001—2019 年, 全球棉花贸易规模稳定且区域联系逐渐紧密, 棉花贸易集中化趋势显著, 未来贸易国之间“组团式”发展将成为主流; ②亚洲、欧洲、非洲的地理相邻优势将提高相互贸易密度, 贸易网络中影响格局演化的国家数量增多, 中国、孟加拉国、土耳其等棉花进口国的贸易对象选择对贸易格局的演变有重要的推动作用; ③中国、美国、印度、土耳其、印度尼西亚等国是贸易网络中重要的核心节点, 并影响全球棉花贸易的格局以及资源调配, 主要进出口国对贸易网络的稳定性起决定性作用; ④中国在贸易规则的制定与协调上具备高潜力, 进口来源集中度较高, 需重视潜在供给风险。建议充分利用国内国外两个市场降低产业贸易风险, 切实提高产业国际竞争力, 推动产业迈上全球价值链中高端。

关键词: 社会网络; 棉花贸易; 贸易关系; 贸易地位

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2022.04.003

1 引言

棉花是纺织品中应用最为广泛的天然纤维, 是全球最主要的劳动密集型经济作物之一。棉花产业的高外向性使其从生产采摘到纺织销售各环节都具有显著的全球化特性, 早在工业革命时期, 棉花的种植生产和消费在空间分布上已存在显著差异^[1]。加入世界贸易组织(WTO)以来, 中国棉花产业国际化进程日益加快,

收稿日期: 2021-09-06。

基金项目: 国家社会科学基金“基于主产区棉农视角的棉花目标价格补贴效果及精细化政策研究”(15CJY050), 中国农业科学院科技创新工程(10-IAED-04-2022), 现代农业产业技术体系专项(CARS-08)。

作者简介: 刘婷婷(1997—), 女, 福建福鼎人, 硕士研究生, 研究方向: 农业经济理论与政策、全球农产品市场与贸易, E-mail: 82101205420@caas.cn; 张蕙杰(1968—), 女, 湖北武汉人, 博士, 研究员, 研究方向: 农业经济理论和政策, E-mail: zhanghuijie@caas.cn; 康永兴(1979—), 男, 山东陵县人, 博士, 高级经济师, 研究方向: 农业经济与农村发展, E-mail: xiaokang2006@126.com。

通信作者: 钱静斐(1982—), 女, 安徽郎溪人, 博士, 副研究员, 研究方向: 农业经济理论与政策、全球农产品市场与贸易, E-mail: qianjingfei@caas.cn。

中国纺织业深度融入全球纺织服装供应链和价值链,促进了中国棉花产业的快速发展,中国棉花进口量约占全球进口总量的四分之一,纺织品出口约占全球纺织品出口的三分之一^[2-3]。

中国已然成为全球棉花贸易大国,但“大而不强”的问题一直存在。全球纺织中心正向比中国人工成本、贸易成本更低的东南亚国家转移,再加上中美贸易摩擦、“抵制新疆棉”^[4]等事件,使棉花贸易格局更加错综复杂,深刻影响中国棉花产业发展,新冠肺炎疫情的全球蔓延加剧全球棉花产业链、供应链运行的不确定性^[5]。在此背景下,全球棉花贸易格局或将继续产生较大变化。产不足需是中国棉花供求的基本特点^[2],棉花进口是中国棉花产业全球资源配置的重要途径,因此,掌握全球棉花贸易格局变化特征,分析中国参与全球棉花贸易的潜在风险,对中国棉花产业的健康发展有重要意义。

现有对全球棉花贸易格局的研究主要以贸易额、消费量、价格波动等指标为切入点,聚焦重要国家在进口格局中的消费量增长和进口量变化,研究认为进口格局随纺织服装中心的转移而转移;通过分析单产等产能指标以及出口量变化,认为棉花出口格局中心将稳定在自然禀赋和生产技术良好的国家^[6-9],这意味着全球经济转型升级、国家要素禀赋等因素影响棉花贸易格局变化。加入 WTO 以来,中国棉花产业在国际市场中的贸易竞争优势逐渐下滑,陷于库存量、产量、进口量“三量齐增”的尴尬境地^[10],为此中国采取了一系列积极的政策措施^[11-12],可见融入全球贸易格局对棉花产业链上的国家既是机遇也是挑战。

本文拟采用网络分析方法,以全球棉花贸易格局为研究对象,通过测度 2001 年、2011 年、2019 年 3 个时间点上的棉花贸易网络拓扑指标,从整体、局部到个体多层次地分析入世以来全球以及中国的棉花贸易网络格局演化特征和动因。通过揭示棉花贸易格局的复杂演变,为未来中国棉花产业在全球价值链中的地位提升提供参考。

2 研究方法及数据来源

2.1 研究方法

早在 20 世纪 90 年代,社会网络分析方法已应用在国际贸易领域,如跨国贸易及贸易网络的结构变化^[13-14],其优势在于运用数学分析方法揭示贸易网络的结构特征和系统动态^[15-17]。近年国内外学者也应用该方法对大豆、大麦和苹果等农产品的贸易网络结构和变化特点进行研究^[18-20]。

2.1.1 棉花贸易网络构建

棉花贸易网络 (G) 是以棉花贸易国家 (地区) 为网络节点,以国家 (地区) 之间的贸易关系为节点的边,由节点和边共同构成:

$$G = (V, E, W) \quad (1)$$

式 (1) 中, V 代表所有节点 (国家) 的集合; E 代表所有边 (贸易关系) 的集合; W 是在 t 年 i 国和 j 国的贸易流量 w 的集合,是边的权重,应用于加权网络。下文中将基于无权计算的贸易网络指标 (密度和聚类系数、三类中心性),分析宏观上棉花贸易主体之间的联系;基于加权计算的贸易网络指标 (模块化、节点度和加权重),分析国与国之间的贸易强度、区域联系等特征。

2.1.2 棉花贸易网络结构特征指标

(1) 密度和聚类系数

网络密度 (M) 和聚类系数 (S) 是对网络结构整体特征的宏观描述,取值为 $[0, 1]$,数值越大,代表贸易国家 (地区) 之间联系越紧密^[21]。基于有向网络有:

$$M = \frac{r}{n(n-1)} \quad (2)$$

$$S = \frac{2r_i}{n_i(n_i-1)} \quad (3)$$

式 (2)、式 (3) 中,假设有 n 个贸易国且有 r 个实际贸易关系; i 国假设的贸易关系为 n_i ,实际的贸易

关系为 r_i 。

(2) 模块化

模块化 (Q) 是将贸易网络划分为由密集连接的节点组成的不同社区, 能够观察不同时期的贸易网络的分化情况, 确定贸易市场变动趋势, 从中确定重要的组成部分, 如区域枢纽等^[22]。在加权网络环境下有:

$$Q = \frac{1}{2m} \sum_{i,j} [A_{ij} - \frac{k_i k_j}{2m}] \delta(c_i, c_j) \quad (4)$$

式 (4) 中, A_{ij} 代表 i 国与 j 国之间的权重; k_i 是 i 国连接的边的权重之和; c_i 是 i 国被分配到的社区; $\delta(c_i, c_j)$ 在 i 国、 j 国处同一社区时为 1, 否则为 0; 此外 $m = \frac{1}{2} \sum A_{ij}$ 。

(3) 节点度和加权重

节点度 (D) 是某国建立贸易往来的国家数量, 根据棉花的进口和出口可进一步分解为入度和出度。加权重 (WD) 是在度的基础上复合贸易量作为权重, 体现各国的贸易规模。某 i 国的节点度和加权重表示为:

$$D_i^{\text{in}}(t) = \sum_{j=1}^{N(t)} a_{ij}(t) \quad (5)$$

$$D_i^{\text{out}}(t) = \sum_{j=1}^{N(t)} a_{ji}(t) \quad (6)$$

$$WD_i(t) = \sum_{j=1}^{N(t)} a_{ij}(t) \omega_{ij}(t) \quad (7)$$

式 (5) 至式 (7) 中, $N(t)$ 代表第 t 年中参加全球棉花贸易的国家总数, a_{ij} 和 a_{ji} 代表 i 、 j 两国间的贸易关系, ω_{ij} 代表 i 国和 j 国贸易往来的加权网络邻接矩阵的数值。

(4) 三类中心性——中介、接近、特征向量中心性

中介中心性 (BC) 强调一节点对其他节点的调节或中介能力, 一定程度上反映了对其他节点的控制能力; 接近中心性 [$C(g)$] 可以衡量一个国家 (地区) 与贸易棉花网络中心的紧密程度^[23]; 特征向量中心性 [$P(g)$] 用来度量网络中单个节点的影响力, 其假设前提为一个节点的重要性被与之链接的节点的总重要性决定, 即一个节点的中心性是相邻节点中心性的函数。通过计算一节点关联的卡兹声望得到^[24]:

$$BC(i) = \sum b(j, k; i) = \sum \frac{c(j, k; i)}{c(j, k)} \quad (8)$$

式 (8) 中, $c(j, k; i)$ 为国家 j 和国家 k 经过顶点国家 i 的最短路径数量, $c(j, k)$ 是国家 j 和国家 k 之间最短路径的总数。

$$C(g) = \frac{(n-1)}{\sum_{i \neq j} l_{i,j}} \quad (9)$$

式 (9) 中, n 为网络中节点数量, 并乘以指定国 i 和任意国 j 的平均距离 l 的倒数。

$$P_i^K(g) = \sum_{j \neq i} g_{ij} \frac{P_j^K(g)}{D_j(g)} \quad (10)$$

式 (10) 中, j 是 i 相邻的国家, 即 i 国的声望为“邻居” j 国的声望除以各自的度中心性 d 之和。

以上三类中心性可以反映节点在网络中的中心地位和控制能力, 是衡量节点在网络中重要程度的核心变量。一般来说, 一国 (地区) 农产品贸易的网络中心度与价值链分工地位呈正相关关系^[25]。

2.2 数据来源

数据选自联合国粮农组织数据库 (FAOSTAT) 的皮棉 (cotton lint) 进出口贸易量数据集。本文研究目的之一是为中国在全球棉花价值链中地位提升提出建议, 加入 WTO 是中国在全球价值链中地位发生变化的关键时间点之一, 因此本文将 2001 年看作中国入世前全球棉花格局的参照点。2011 年是全球棉花贸易最活跃的时间点, 全球棉花进口额为 231 亿美元。考虑数据的可获得性和完整性, 研究所用最新数据为 2019

年的棉花贸易数据。综上，为突出中国加入 WTO 至今的全球棉花贸易网络变动趋势和波动特点，本文选择 2001 年、2011 年和 2019 年作为重要时间节点进行分析（图 1）。

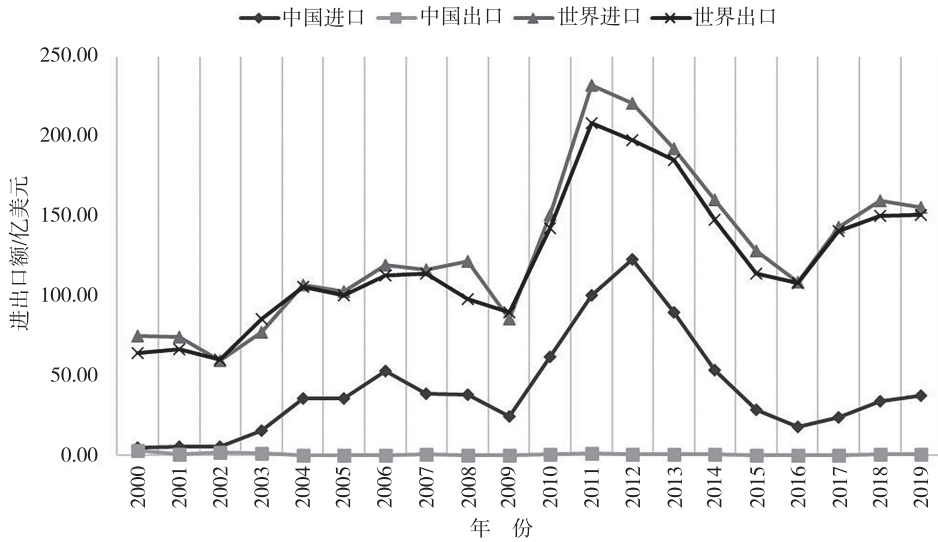


图 1 2000—2019 年世界和中国棉花进出口额变化情况
数据来源：联合国粮农组织数据库（FAOSTAT）。

3 全球棉花贸易网络结构特征

3.1 整体结构特征

2001—2019 年，全球棉花贸易网络规模稳定，区域间联系愈发紧密，棉花市场集中度提高，网络中“组团式”发展趋势增强。

全球棉花贸易网络整体结构主要有以下两方面特征（表 1）：一方面，网络密度下降，聚类系数上升，证明该网络存在“小世界”特征，即两个独立国家（地区）由彼此建立贸易关系的共同国家（地区）连结，棉花贸易往来减少，意味着多数国家更趋向与其直接或间接熟悉的国家合作，从而形成多个贸易社区^[26]。综合来看，这主要伴随全球纺织业的快速发展，中国作为崛起的全球纺织中心，国内原棉长期供不应求，产生大量的进口需求，在很大程度上集中吸收、消化了全球棉花产量。另一方面，节点数量较多且变化较小，证明参与棉花贸易的国家数量较为稳定，大部分国家都进入棉花的生产或消费过程中，棉花贸易全球化程度较高；边数量和平均度的显著减少，表明在全球棉花贸易量增长的态势下，棉花贸易合作呈现集中化，因此贸易“社区化”现象逐渐明显。高集中度反映市场效率的提高。棉花在全球农产品中具有显著的全球性分工特征，仅在轧花厂、棉花粗加工、精加工中游制造环节对技术、人才、土地等生产要素的要求就相差甚远，因此在以国家为单位的大规模生产，尤其在以劳动密集型为特点的纺织业中，提高贸易效率是增加效益和稳定市场的重要因素，但在错综复杂的国际政治环境中，贸易集中度提升也意味着贸易风险的增加。

表 1 全球棉花贸易网络结构特征指标

年份	网络密度	聚类系数	节点数量	边数量	平均度
2001	0.077	0.407	169	2 193	12.976
2011	0.063	0.409	167	1 749	10.473
2019	0.055	0.415	164	1 457	8.884

3.2 区域结构特征

通过模块化计算，可将贸易网络划分成社区内贸易联系更为紧密、社区间贸易联系更为疏散的多个

社区^[27]。

从棉花出口国在贸易格局中的位置变动上看：第一，美国在 2001—2019 年一直是贸易格局中的重要力量，与其贸易更为紧密的社区成员在 2001 年是巴西、中国、印度、泰国、土耳其、越南、马来西亚等国，在 2011 年是土耳其、巴基斯坦、希腊、越南等国，在 2019 年是墨西哥、越南、泰国、巴基斯坦等国。可见在美国的贸易关系中，最突出的变化是巴西、中国和印度的脱离。图 2 中线条的粗细代表贸易流量的大小，可以看到美国一直拥有较多粗线条，主要原因是美国早在 20 世纪中后期就对农业进行高度机械化，以降低对人工成本的投入。进入 21 世纪以来，随着劳动力成本的不断上升和美元的强烈波动，美国纺织业产出快速下滑^[28]，国内棉花生产大多用于出口，为全球市场提供了大量质优价廉的原棉资源，成为棉花贸易格局中影响力较大的国家。第二，美国在贸易格局中的出口地位并非无法撼动。2001 年，澳大利亚是少数不在美国贸易社区内的棉花出口大国，加入有泰国、印度尼西亚、日本等重要棉花消费国的社区。澳大利亚棉花生产规模大、机械化程度高、地理环境好，因此澳大利亚棉花的品质和美国棉花不相上下，又因处于南半球，澳大利亚棉花上市时间在春夏之交，与上市时间多在夏末的北半球棉花形成错峰上市，有较好的市场竞争力。第三，印度、巴西、乌兹别克斯坦、布基纳法索也是贸易格局中重要的棉花出口国。2011 年，印度和巴西在脱离美国贸易社区后，分别和孟加拉国、中国等棉花消费国结成更紧密的贸易关系。2019 年，乌兹别克斯坦从东欧贸易社区融入到以中国为核心的社区中；布基纳法索在 2011—2019 年的贸易网络中减少对欧洲国家的出口，和新加坡的贸易联系稳定。

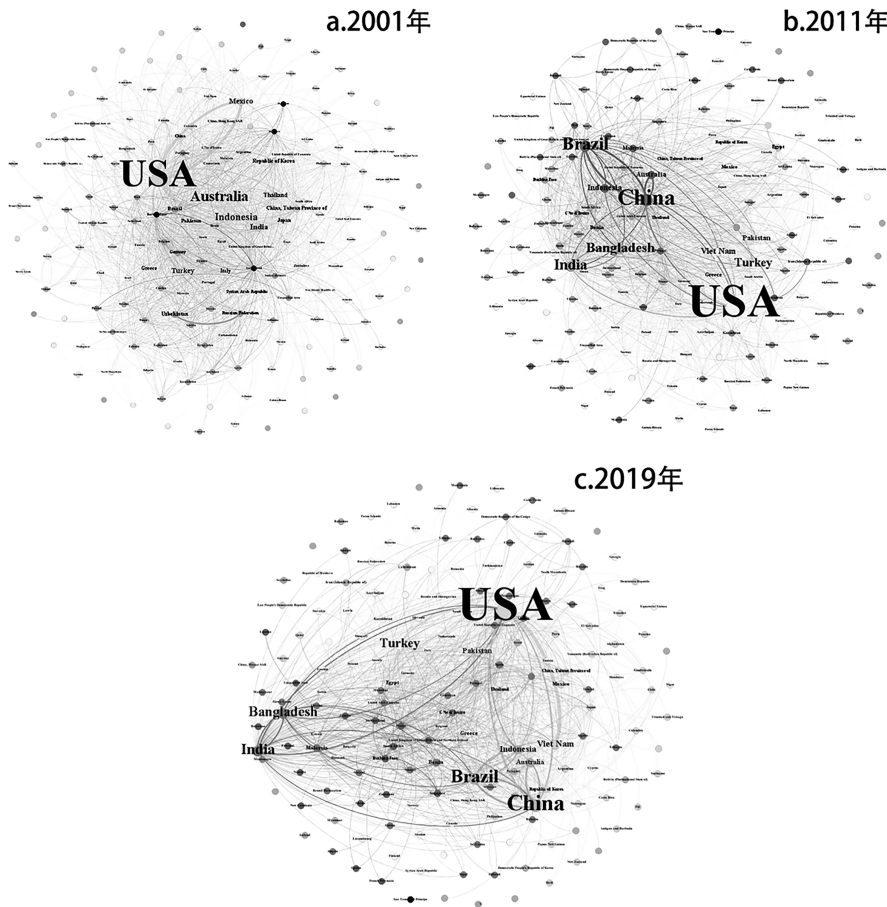


图 2 2001 年、2011 年及 2019 年棉花进出口贸易网络模块化结果

注：图例中节点和字体大小与点加权重大小成正比，边（粗细）代表贸易联系（大小）。

从棉花进口国在贸易格局中的位置变动上看：第一，中国是棉花贸易格局中的“后起之秀”，同时打破了以美国为网络单极的贸易格局。20 世纪 90 年代后期，“亚洲四小龙”纺织业逐步向中国转移。中国加入

WTO后,在不到十年的时间内,纺织品出口大大推动中国棉花贸易的繁荣,在贸易格局中的变化主要显示在2011年,中国成为仅次于美国的第二大网络节点,并与巴西、澳大利亚、马来西亚、印度尼西亚在更紧密的贸易关系中,但此时中国和美国的贸易线条仍是最粗的,这反映出美国仍是中国最重要的棉花贸易伙伴。2019年,中国和美国加强和各自贸易社区内国家的贸易合作,中国和巴西、美国和越南的贸易流量在贸易格局中都极为突出,主要由于贸易摩擦为中美棉花贸易增加了障碍。第二,孟加拉国是仅次于中国的全球第二大纺织品出口国。2011年,孟加拉国也脱离了美国贸易社区,和印度建立了扎实稳定的贸易关系;至2019年,孟加拉国扩大了和非洲部分国家、中欧部分国家的贸易合作。第三,全球纺织产业转移在2011年已初见端倪。越南在2011—2019年和美国建立了稳固的贸易联系,美国在越南的棉花贸易进口格局中占有绝对的主导地位,但同样地,从节点和贸易流量的变化上看,越南也成为美国在其贸易社区中联系最紧密的国家。

综上,全球棉花区域贸易特征表现为:地理位置邻近有助于建立更紧密的贸易关系,亚洲、欧洲、非洲地区上贸易关系的交叠重合程度在不断提高;棉花消费国的贸易对象选择将对贸易格局的演化产生重要影响,中国、孟加拉国、土耳其与贸易伙伴形成了更紧密的贸易社团;贸易格局结构仍会继续演变,进口、出口强国的数量和地位仍有变化空间,全球棉花产需处于调整阶段。

3.3 个体特征分析

3.3.1 进口节点贸易强度变化反映棉纺织产业中心转移

2019年,棉花贸易网络中加权入度前五的国家依次为中国、越南、孟加拉国、土耳其、印度和巴基斯坦(图3)。这些国家的共同特点是劳动力资源丰富,同时这些国家也是全球纺织品出口前列的国家。2001—2019年,前十年中国纺织产业的快速发展推动了全球棉花贸易的第一阶段的繁荣,而后十年主要棉花消费国间的棉花进口量差距显著缩小。随着人工成本的不断上涨,中国不再是初级纺织生产转移的最优选择,棉花进口需求向越南、孟加拉国等南亚及东南亚国家转移,这标志着全球棉花贸易的第二阶段的繁荣。同时,这一阶段世界棉花进口格局再次调整,由此可见承接加工、贴牌生产的低端制造业能带来红利的时间相当短暂。

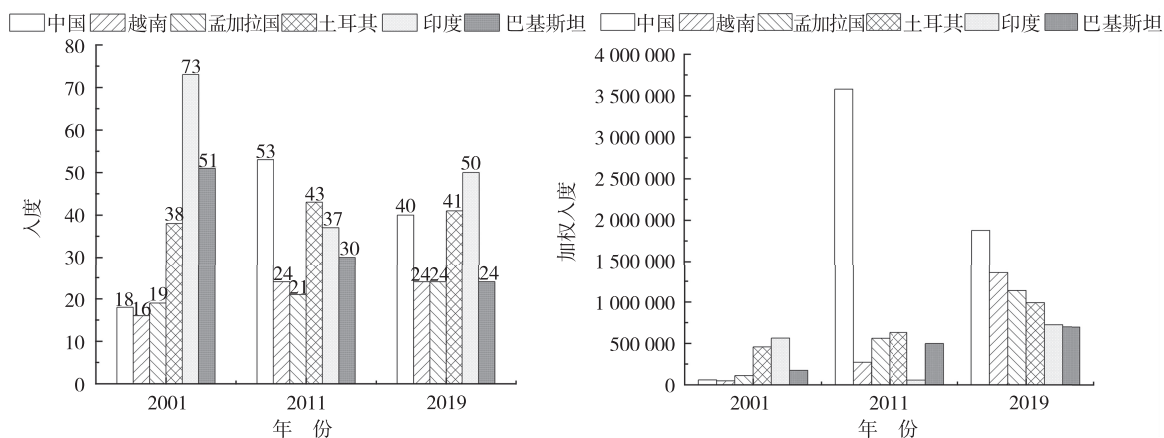


图3 2001年、2011年及2019年全球棉花贸易网络入度及加权入度情况

根据美国农业部在2021年公布的全球棉花产量数据,印度尼西亚、泰国、孟加拉国和越南等国的棉花产量接近0,原棉完全依赖进口,土耳其虽有一定棉花产量但也大量依赖进口,而中国、巴基斯坦国内产量大于进口量。从中长期看,随着纺织产业的继续转移,全球棉花进口需求还将继续扩大,但中国棉花产业从整体上看仍停留在全球价值链的低端位置,当务之急是提升中国在全球价值链所处地位。

3.3.2 出口节点贸易强度高度集中,美国出口强势

2019年,全球棉花贸易网络中加权出度前五的国家依次为美国、巴西、印度、澳大利亚、希腊和贝宁(图4)。美国作为全球棉花第三大生产国,美国棉花2000—2019年年均产量为387万吨,年均出口量为282万吨,出口量占总产量的73%,本国消费较少,是典型的出口导向型国家。澳大利亚、巴西、希腊、印度等

国的情况根据当年的本国棉花生产、国家间经贸关系等因素变化发生位次变化。例如 2018 年中美经贸摩擦以来，中国加大对巴西棉花的进口，巴西的贸易强度因此有了显著增长。2019 年，澳大利亚遭遇森林大火，加之常年未能改善的水资源管理不到位问题，严重影响了澳大利亚棉花产量，出口量仅在 50 万吨左右，这使其加权出度在 2019 年较 2001 年和 2011 年有所下降。印度是全球第一大棉花生产国、第二大棉花出口国，但在 2019 年，印度的棉花进口量首次赶超过了出口量，主要原因可能是印度政府为维持棉花种植率而在 2018 年上调的棉花最低支撑价格，令印度国内棉花市场价格上涨，使印度下游纺纱行业更青睐性价比更高的进口棉花。

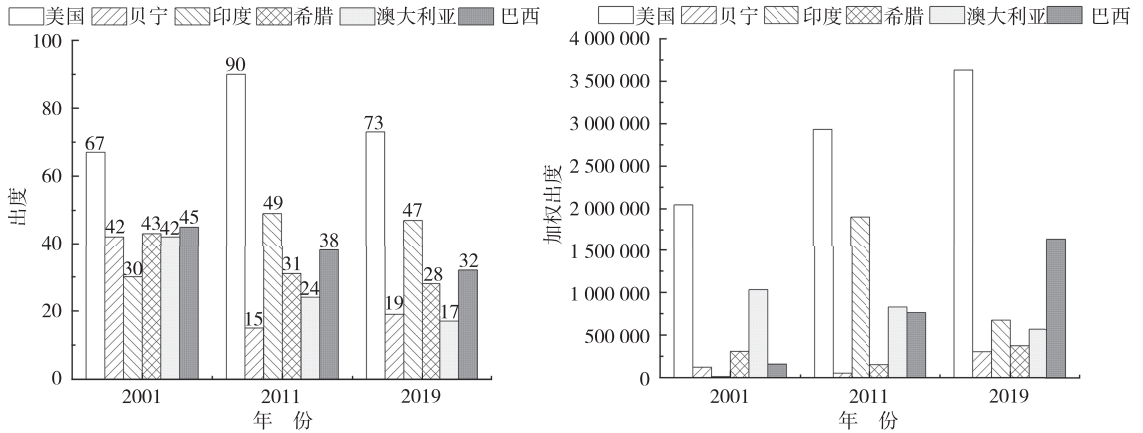


图 4 2001 年、2011 年及 2019 年全球棉花贸易网络出度及加权出度情况

综合来看，美国是最为稳定的出口国，出口强势和稳定反映出美国在全球棉花产业链中的强势地位，可以通过操纵全球棉花定价，在贸易市场上获得竞争优势。中国向美国大量出口纺织品，美国向中国大量出口原棉，中国棉花产业“两头在外，大进大出”的特征加剧产业链运行的风险。

3.3.3 控制贸易网络的关键节点

棉花贸易由主要棉花生产国和消费国主导，棉花贸易网络呈现明显的异质性特征，即极少数的关键国家决定绝大多数的贸易，其他大多数一般国家只进行少量贸易（图 5）。例如 2019 年，位列前五的棉花出口国和进口国的贸易强度分别占全球棉花贸易强度的 79% 和 66%，反映中国、美国等核心节点对棉花贸易网络的稳定性起关键作用。此外，从前五位棉花出口、进口国的全球占比变化上看，前二到前五国家的贸易量占比和排第一的国家间的差异在缩小，因此从整体上看，未来棉花贸易格局中具备较强贸易影响力的国家将增加，应重视越南、土耳其、孟加拉国、巴基斯坦、巴西、印度、澳大利亚和希腊对棉花贸易格局演变的推动作用。

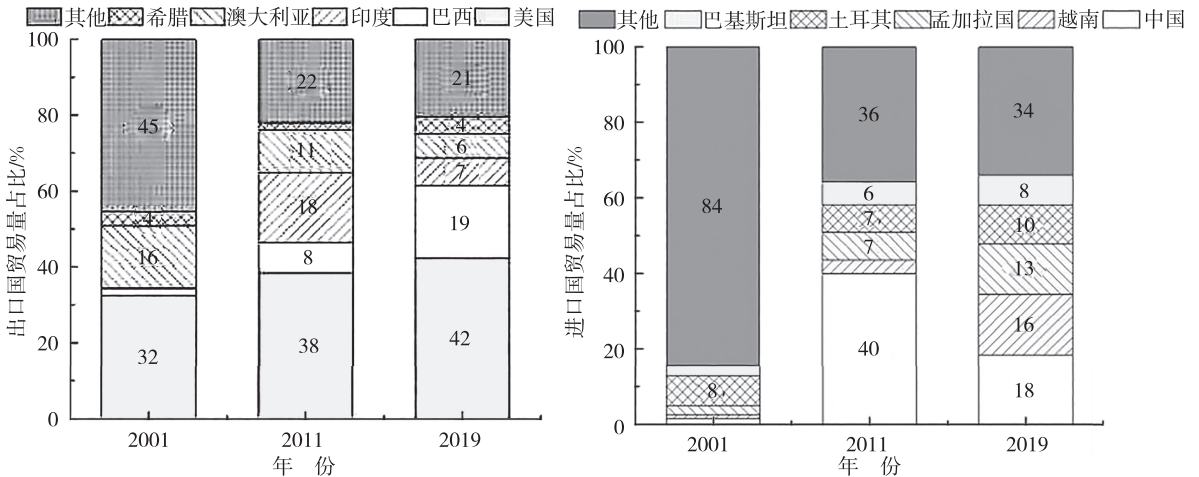


图 5 2001 年、2011 年及 2019 年主要皮棉进出口国家贸易量占全球总贸易量比

从表 2 可见, 2001—2019 年, 美国、印度和土耳其是在贸易网络中具备高接近中心性以及高中介中心性的国家。高接近中心性表明贸易网络受这些国家主导, 它们与绝大部分棉花贸易国都保持有较亲密的贸易联系, 因此这些国家的棉花供需能力或贸易政策变化都有可能引发全球棉花贸易市场发生巨大变化^[29]。美国始终保持接近中心性第一位, 因此应该注意美国在国际市场上的棉花投放趋势及其对棉花贸易格局可能的贸易调整手段。

高中介中心性表明这些国家是区域市场间的重要桥梁, 即这些国家可以成为棉花贸易的重要传播点, 具备这类特征的国家在贸易网络中有很强的控制力, 能够在不同社区间发挥资源调配的作用^[29], 即对棉花贸易关系变化有灵活的应变能力。土耳其和印度分别是 2011 年和 2019 年中介中心性排名第一的国家, 这反映出土耳其对美洲市场以及印度对亚洲市场有重要影响, 贸易量大、贸易伙伴数量多是二者的主要特点, 即贸易集中度相对较低, 这将有益于土耳其和印度增强在全球棉花贸易市场中资源调配的灵活性。

表 2 2001—2019 年全球棉花贸易网络中心性指标前十名国家

年份	国家	接近中心性	国家	中介中心性
2001	美国	0.72	印度	2 995.85
	意大利	0.66	意大利	2 834.71
	土耳其	0.64	巴基斯坦	2 486.20
	巴西	0.64	美国	1 900.02
	贝宁	0.63	法国	1 758.96
	澳大利亚	0.63	德国	1 530.36
	巴基斯坦	0.63	土耳其	1 450.42
	法国	0.62	印度尼西亚	1 105.61
	希腊	0.62	南非	866.31
	德国	0.62	英国	815.37
2011	美国	0.76	土耳其	3 253.61
	土耳其	0.71	意大利	2 678.80
	印度	0.65	印度	2 439.71
	巴基斯坦	0.64	中国	2 418.13
	埃及	0.64	美国	2 366.86
	中国	0.63	德国	1 172.98
	巴西	0.61	巴基斯坦	932.43
	意大利	0.61	英国	891.43
	英国	0.61	法国	813.54
	西班牙	0.58	埃及	787.82
2019	美国	0.74	印度	3 025.48
	土耳其	0.70	土耳其	2 547.47
	印度	0.65	美国	2 389.26
	中国	0.64	中国	2 235.05
	巴西	0.60	意大利	1 556.84
	西班牙	0.59	法国	1 200.73
	英国	0.58	德国	1 131.85
	德国	0.58	南非	1 049.57
	法国	0.57	印度尼西亚	948.81
	埃及	0.57	葡萄牙	651.23

3.4 中国棉花贸易网络特征

中国棉花贸易的发展在一定程度上体现中国在全球棉花贸易网络格局中扮演越来越重要的角色。

从出入点度变化(表3)上看:入世以来,中国的贸易伙伴数量及相应排位总体呈上升趋势,即中国扩大进口贸易伙伴的可选范围广泛,例如印度、苏丹、布基纳法索、乌兹别克斯坦等国。中国贸易合作对象的数量变动幅度较小,反映了中国棉花贸易合作关系较为集中、稳定。中国入度、出度的排位都位于前列,但根据出口的加权重度分布情况(图4),中国皮棉出口很少,进口量大。2011年中国皮棉进口量占全球总进口量的40%,2019年中国皮棉进口量占全球总进口量的18%(图5)。总体上看,中国棉花进口规模下降,贸易伙伴数量较少,贸易集中度加深,存在较大风险。

从特征向量中心性变化上看:特征向量中心性反映单个节点在网络中的价值,因为该指标是由近邻节点的重要性决定的。中国的特征向量中心性在2011年排位第五,在2019年排位第十(表3),这意味着中国所连接的重要棉花贸易国家数量较多,同时还保持着密切的贸易联系,即中国在棉花贸易中有十分广泛的贸易依存关系,反映中国在贸易国之间有重要的联系作用,突出中国与其主要贸易伙伴具备制定贸易标准和协调规则方面的潜力,因此中国在棉花进出口格局内具备中心战略地位。

从贸易合作关系的变动上看:一方面,中国在贸易格局演化过程中始终与巴西、澳大利亚、美国、印度及乌兹别克斯坦等棉花主产国保持紧密的贸易关系(图2)。2019年皮棉进出口数据显示,中国自巴西进口量占其总出口量的31%,自澳大利亚进口量占其总出口量的70%,自印度进口量占其总出口量的25.5%。因此,中国的棉花进口来源选择对全球棉花主产国有重要影响。另一方面,中国的贸易合作关系随着时间变化不断发生改变。2011—2019年,以中国为主导的棉花贸易中,中国—澳大利亚及中国—巴西贸易路线取代了长期以来重要的中国—美国路线,这一转变反映中国与澳大利亚、巴西等棉花主产国之间的贸易合作程度加强、相互依赖程度加深。

表3 加入WTO以来中国在全球棉花贸易网络的地位特征指标变化

年份	入度	入度排位	出度	出度排位	特征向量中心性	特征向量中心性排位
2001	18	37	30	23	0.3/2	40
2011	53	1	47	4	0.9	5
2019	40	4	45	4	0.67	10

4 结论与建议

4.1 结论

(1) 全球棉花贸易网络规模稳定,贸易网络“小世界”特征显著,由于外部和内部因素,如贸易效率、贸易成本、政治环境等原因,棉花贸易网络中存在“捷径”,即多数国家趋于与直接或间接熟悉的国家合作,区域间联系愈发紧密,棉花供需呈现集中化。

(2) 亚洲、美洲及非洲是棉花贸易的高度活跃地区,地理相邻优势的作用使亚非欧地区建立更多、更紧密的贸易联系。贸易格局演化反映多个国家在棉花贸易网络中的地位提升,其中,中国、孟加拉国、土耳其等棉花进口国的贸易对象选择对贸易格局的演变具有重要的推动作用。

(3) 棉花主产国美国在棉花出口市场中占据绝对优势的地位,棉花贸易格局变迁与全球棉纺织产业转移存在密切联系。中国、美国、印度、土耳其和印度尼西亚等国家对贸易格局有强大的影响力且具备棉花资源调配的优势。棉花贸易网络的异质性凸显,前五位棉花贸易国的进出口量占全球总量的60%以上,因此中国、美国、印度、土耳其、印度尼西亚等核心关键节点的贸易调整将极大地影响全球棉花贸易网络的稳定性。

(4) 中国是全球最重要的棉花进口国,进口态势较为稳定且高度依赖棉花主产国,近年加深了与巴西、澳大利亚等国的合作。其特征向量中心性反映中国对棉花出口市场有高影响力,使其在棉花贸易网络中具有核心战略地位,具备制定贸易标准和规则方面的潜力。

4.2 建议

在新冠肺炎疫情冲击、经贸摩擦加剧、地缘政治竞争等不确定性增加的时代背景下,中国棉花较高的对

外依存度,给棉花的产业链、供应链带来较大风险。结合研究结论,本文对中国棉花产业链稳定运行和全球价值链地位提升有以下建议:

(1) 充分利用两个市场、两种资源保障棉花有效供给。现阶段,中国棉花贸易高度依赖大型棉花净出口国。在“百年未有之大变局”中疫情、政治环境等因素极易诱发棉花市场供应不稳,供应链和运输链的脆弱性凸显,需继续挖掘全球棉花贸易潜力,促进中国棉花进口市场更加多元化,进一步分散贸易风险。利用“双循环”格局,推进“新疆原料+深圳设计+长三角制造”等跨区域合作模式,深挖国内消费市场潜力,同时充分利用“一带一路”倡议和 RCEP 签署带来的机遇,在多边双边贸易规则下积极拓展海外棉花资源和纺织品服装市场。引导具有一定实力的纺织企业和农业企业“走出去”,发挥技术、资金、人才和管理优势,加快全产业链海外布局步伐。

(2) 提升产业的国际竞争力,迈向全球价值链中高端。棉花是金融性较强的农产品,贸易格局中参与博弈的重要经济体数量增多,使国际棉花期货市场变得更为复杂,需要更有效率的市场规则。中国应积极利用贸易地位参与规则制定,提高国内棉纺织行业的市场集中度和产业链一体化程度,提高议价能力。面对越南、巴基斯坦、印度等国在中低支纯棉纱领域的竞争,中国棉纺产业要加快向高支数、高品质方向发展。借鉴先进的产业升级经验,例如加大对专业面料、服装的研究投入,提高棉花产业的水平和效率,打造高品质、高认可度的中国品牌产品,提升品牌价值,积极抢占全球价值链高端地位。

参考文献

- [1] KOBAYASHI K. The Britishatlantic slave trade and Indian cotton textiles : the case of thomas lumley & co. [J] . Socio-Economic History, 2011, 77 (3): 12-15.
- [2] 钱静斐,宋玉兰,原瑞玲,等. 开放条件下我国棉花产业安全问题及发展策略 [J] . 中国农业资源与区划, 2020, 41 (5): 140-145.
- [3] 邓金剑. 美国限制进口新疆棉花: 供应链与产业链之争 [J] . 国际经济合作, 2021 (5): 79-89.
- [4] 关建波,谭砚文. 全球棉花 50 年贸易格局变化及其主要影响因素分析 [J] . 世界农业, 2011 (9): 50-55.
- [5] 李先德,孙致陆,贾伟,等. 新冠肺炎疫情对全球农产品市场与贸易的影响及对策建议 [J] . 农业经济问题, 2020 (8): 4-11.
- [6] 翟雪玲,原瑞玲. 近 30 年全球棉花产业格局变迁及对中国棉花产业的影响 [J] . 世界农业, 2019 (8): 71-78+127-128.
- [7] 崔小年. 全球棉花供需格局调整与提升中国棉花产业竞争力研究 [J] . 区域经济评论, 2018 (4): 114-120.
- [8] 王健,董俊哲,陈浩,等. 全球棉花进出口贸易分析及展望 [J] . 棉纺织技术, 2018, 46 (3): 81-84.
- [9] 闫庆华,刘维忠,秦子. 世界棉花格局变化及对中国棉花发展的启示 [J] . 农业经济, 2017 (11): 119-121.
- [10] 叶兴庆. 加入 WTO 以来中国农业的发展态势与战略性调整 [J] . 改革, 2020 (5): 5-24.
- [11] 秦中春,宁夏. 加入 WTO 以来中国棉花产业的发展态势与政策优化 [J] . 改革, 2020 (9): 104-117.
- [12] 许祥云,何恋恋,高灵利. 农产品政策如何影响国际市场对国内期货市场的价格传递效应: 以棉花和豆类产品的收储及补贴政策为例 [J] . 世界经济研究, 2016 (6): 55-68+135.
- [13] RAUCH J E. Networks versus markets in international trade [J] . Journal of International Economics, 1999, 48 (1): 7-35.
- [14] GARLASCHELLI D, LOFFREDO M I. Structure and evolution of the world trade network [J] . Physica A Statistical Mechanics & Its Applications, 2005, 355 (1): 138-144.
- [15] SERRANO M A, BOGUÑÁ M. Topology of the world trade web [J] . Physical Review E (Statistical, Nonlinear, and Soft Matter Physics), 2003, 68: 1-2.
- [16] LAPADRE P L, TAJOLI L. Emerging countries and trade regionalization. a network analysis [J] . Journal of Policy Modeling, 2014, 36.
- [17] HIDALGO C A, KLINGER B, BARABÁSI A L, et al. The product space conditions the development of nations [J] . Science, 2007, 317 (5837) .
- [18] 卢昱嘉,陈秧分,韩一军. 全球大豆贸易网络演化特征与政策启示 [J] . 农业现代化研究, 2019, 40 (4): 674-682.
- [19] GUTIÉRREZ-MOYA E, ADENSO-DÍAZ B, LOZANO S. Analysis and vulnerability of the international wheat trade network [J] . Food Security, 2020: 1-16.

- [20] 苏珊珊, 霍学喜. 全球苹果贸易网络结构特征及中国地位变迁分析 [J]. 农业经济问题, 2020 (6): 99-109.
- [21] 汪小帆, 李翔, 陈关荣. 网络科学导论 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2012.
- [22] BLONDE V D, GUILLAUME J L, LAMBIOTTE R, et al. Fast unfolding of communities in large networks [J]. Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment, 2008, 2008 (10): 10008.
- [23] GOLDBECK J. Analyzing networks [J]. Introduction to Social Media Investigation. 2015: 221-235.
- [24] AGNIESZKA R, RUDOLF B, HARRIE D S, et al. Social networks: prestige, centrality, and influence [J]. Lecture Notes in Computer Science, 2011 (6663): 6-8.
- [25] 马述忠, 任婉婉, 吴国杰. 一国农产品贸易网络特征及其对全球价值链分工的影响: 基于社会网络分析视角 [J]. 管理世界, 2016 (3): 60-72.
- [26] 张古鹏. 小世界创新网络动态演化及其效应研究 [J]. 管理科学学报, 2015, 18 (6): 15-29.
- [27] LAMBIOTTE R, DELVENNE J C, BARAHONA M. Laplacian dynamics and multiscale modular structure in networks [J]. Physics, 2012.
- [28] 张荫楠. 世界纺织版图与产业发展新格局 (二): 美国篇 [J]. 纺织导报, 2019 (2): 39-54+56.
- [29] 刘军. 整体网分析讲义 [M]. 上海: 格致出版社, 2009: 63.

Analysis of Global Cotton Trade Pattern from the Perspective of Social Network

LIU Tingting ZHANG Huijie KANG Yongxing QIAN Jingfei

Abstract: This paper measures the characteristics of global and Chinese cotton trade networks in 2001, 2011 and 2019 based on social network analysis, and finds that: ① global cotton trade stabilizes in size while regional linkages grow stronger in 2001-2019, with significant concentration of cotton trade, and the future development of “group” among trading countries will become mainstream in the future; ② the geographical proximity of Asia, Europe and Africa will increase the density of mutual trade, the number of countries influencing the evolution of the pattern in the trade network has increased, the choice of trading partners of cotton importers such as China, Bangladesh and Turkey has been an important driver for the evolution of the trade pattern; ③ China, the United States, India, Turkey, Indonesia and other countries are important core nodes in the trade network and influence the pattern of global cotton trade as well as resource allocation, the main import and export countries play a decisive role in the stability of the trade network; ④ China has high potential in the development and coordination of trade rules, but the source of imports is stable and concentrated, and needs to pay attention to the potential risk of cotton imports. It is recommended that China make full use of both domestic and foreign markets to reduce industrial trade risks, improve the international competitiveness of the industry, and promote the industry to the high-end of the global value chain.

Keywords: Social Network; Cotton Trade; Trade Relationship; Trade Status

(责任编辑 张雯婷 卫晋津)