

我国农业对外投资的特点、问题与对策

王永春 徐明 王秀东

(中国农业科学院农业信息研究所 北京 100081)

(中国农业国际交流协会 北京 100125)

(中国农业科学院农业经济与发展研究所 北京 100081)

摘要:近年来,随着我国经济转型和世界经济的发展,在内部推动和外部需求拉动下,我国农业对外投资迅速发展,投资领域不断延伸,范围进一步扩大,对世界的影响力不断增强。同时,我国农业对外投资面临企业自身条件、国内体制障碍及东道国环境制约等一系列不利因素。需加强农业对外投资的引导与服务,进一步支持农业“走出去”,同时加强国际协作,推动民间交流,为农业对外投资营造良好的外部环境。

关键词:农业;对外投资;特点;趋势;对策

中图分类号: **文献标识码:** A

文章编号: 1007-7685(2015)10-0079-06

DOI: 10.16528/j.cnki.22-1054/f.201510079

一、我国农业对外投资的现状与特点

2014年,我国对外直接投资流量达1160亿美元,同比增长15.5%,连续三年位列全球三大对外投资国,并首次成为资本净输出国。农业对外投资也不断增长,尤其是2007年以来,随着农业“走出去”作为国家战略在2007年中央1号文件中提出,国家不断出台各项措施支持境外农业投资与合作,境外农业投资规模不断扩大,速度显著提升。2007~2013年,我国农业对外直接投资流量从2.72亿美元增加到18.13亿美元,增长近6倍,年均增长37.2%,占对外直接投资流量的比重从1.03%上升到1.68%。农业对外直接投资存量从2008年的12.1亿美元增长到2013年的71.79亿美元,增长近5倍,年均增长34.5%,占

对外直接投资存量的比重从0.8%上升到1.09%。投资领域从最初的简单农业生产发展到加工、仓储、物流、贸易等多个方面,涉及种植、养殖、水产、农村能源等多个行业。农业对外投资也呈现出许多新的特点。

(一) 合作投资增加

我国农业对外投资的合作性不断加强,“抱团走出去”的链条拉长。从横向产业领域看,从生产加工合作发展到跨产业、联高校、携物流的全方位合作。合作方式上则从较为松散的联合发展到互相持股、成立基金、风险共担等更密切合作。区域布局上由主要是边疆企业“走出去”发展为“边疆企业+内地企业”联合“走出去”。其中,民企与国企“抱团走出去”的合作意愿日益强

作者简介:王永春,中国农业科学院农业信息研究所副研究员;徐明,中国农业国际交流协会副秘书长;王秀东,中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员。

注:本文得到中国农业科学院创新工程(编号:ASTIP-IAED-2015-01)和中国工程院重大咨询项目“粮食与食物安全的可持续发展战略研究”课题一“粮食产业可持续发展现状及趋势研究”(编号:2013-ZD-1-1)的资助。

烈,民企希望借助国企以争取更多的政策资金支持及贷款担保,国企需要借助民企已有的“走出去”资源和高效灵活的经营方式来拓展海外市场。此外,边疆地区农业企业在周边国家站稳脚跟后,也积极拉动内地有实力的企业参与投资、拓展规模。

(二)更加注重资本运作和产业链整合

我国农业企业“走出去”主要以并购模式为主,借此迅速提升自身在整个经营链条中的控制力。如,上海光明集团通过并购融资,获得了法国葡萄酒的经销网络、新西兰的乳业技术和品牌、美国的首蓿资源等,有力提升了其在世界乳业市场的份额与竞争力。^[1]中粮集团收购了荷兰农产品贸易公司尼德拉(Nidera)及香港来宝集团旗下的来宝农业,其中尼德拉在巴西、阿根廷和中欧地区拥有强大的粮食采购能力和全球贸易网络,可全面延伸中粮集团在全球的贸易网络。^[2]

(三)从单纯的经济合作向积极与当地社会融合及社会责任担当转变

长期的境外发展使我国农业企业越来越重视与当地文化的融合,积极协助投资区域建设公益性、社会性机构组织,一些多年在外工作的中方人员甚至把当地视为第二故乡。如,天津聚龙集团在印尼开发建设棕榈园时,积极吸收当地人就业,投资兴修道路桥梁、水电、教育、医疗、宗教庙宇等,融入当地民众的生产、生活之中。^[3]

二、我国农业对外投资的驱动因素

(一)内部动力

首先,农业对外投资是我国提高世界经济参与度、扩大世界影响力、提升世界经济地位的重要途径之一。我国人口占世界人口的19%左右,因而我国粮食安全对世界粮食安全具有重要影响。而且在“民以食为天”的背景下,农业对外投资有利于提高我国对世界食品消费的影响力,进而带动我国整体世界影响力的提升。其次,农业对外投资是我国农业经济转型、实现“中国梦”的必然选择。自2004年开始,我国逐渐进入由农业支持工业向工业反哺农业和由城乡分割向城市带动农村的新的发展阶段。但经济全球化与加入WTO使我国农产品面临市场化、国际化等更为严峻的

竞争压力,客观要求农业经济必须加快向信息化、知识化方向发展,也要求我国农业更充分地开国内、国外两个市场,更有效地利用国内、国外两种资源,缓解国内农业生产资源短缺问题,实现农产品直接保障和间接保障,促进农业与工业、城市与乡村的统筹、和谐发展。最后,农业对外投资是农业企业开辟国际市场、降低成本、创新技术与管理、实现全球战略的必然途径。近年来,国内市场接近饱和,农业资源日益紧缺,人工成本不断高涨。农业企业开展对外投资不仅可以开拓国际市场、降低生产成本,而且可以吸收和利用国际先进的技术与管理经验,提升企业的管理水平,提高企业世界市场的影响力。

(二)外部拉力

首先,从世界范围看,我国的影响力日益增强。2014年,我国经济总量达636463亿元人民币,^[4]是全球第二个经济总量突破10万亿美元的大国。^[5]我国还是世界制造业中心,2010年占世界制造业产出的19.8%,超过美国的19.4%,成为全球最大的“制造国”。^[6]此外,我国有巨额的经常项目盈余以及约占世界1/3的外汇储备。毋庸置疑,我国的世界影响力正在日益增强。其次,从国家层面看,目标国有吸引农业投资的需求。目标国对我国农业投资的需求形式多样、内容丰富。如,非洲欠发达国家面临农产品供给严重不足、农业技术落后、基础设施薄弱等挑战,需要经济较发达的农业强国向其输入资金、技术等,以提高其农业生产能力和粮食安全保障水平。在国际金融危机和欧债危机的影响下,亚洲、拉美的诸多发展中国家经济发展缓慢,资金匮乏,急需引进外资以发展经济、恢复经济增长。最后,从企业层面看,国外市场更广阔,发展机遇更多。国际金融危机爆发后,国际产能重组和资源优化配置进程加快,世界各国与我国开展经贸投资合作的步伐也在加快,新的投资合作机会逐渐增多。

三、我国农业企业海外投资中面临的主要问题和困难

(一)企业自身存在资金缺乏、人才短缺、经验不足等问题

首先,由于农业企业实力较弱,且我国尚未建

立农业企业境外投资的专项扶持机制,因此,农业企业对外投资的资金约束较强,尤其是在土地购买、租赁以及仓储、码头建设等方面,资金缺乏、融资成本高等问题已严重制约“走出去”农业企业的进一步发展。其次,既懂技术又懂管理,同时了解国际贸易规则和东道国语言文化的综合型人才严重匮乏,成为限制企业境外农业开发的瓶颈因素。最后,由于我国农业“走出去”尚处于起步阶段,企业缺乏境外管理经验,境外投资后续管理难度高。由于企业对境外法律知识一知半解,导致近两年境外投资纠纷日渐增多。此外,由于缺乏统一引导和管理,我国农业企业在一些资源好、利润高、潜力大的地区出现投资扎堆现象,无序竞争、恶性竞争问题严重,不利于我国农业对外投资的长远发展。

(二) 政策支持不足及配额限制等制约农业对外投资

首先,国内融资政策设计问题已成为农业企业融资成本较高的首要致因。如,国内银行一般只能在特定资产作为抵押物的情况下才会发放贷款,而土地产权结构复杂导致其很难作为银行贷款的有效抵押物,农业企业很难有效利用其所拥有的大量土地资源获得贷款支持。其次,各国政府间政策协调不够制约我国农业对外投资。如,中俄双方尚未签署关于油菜籽的贸易协定,导致境外投资企业所产油菜籽难以运销国内。其次,农业对外投资支持政策严重欠缺。目前,我国针对农业对外投资的支持政策制定滞后,甚至还没有农机补贴等政策优惠。最后,配额限制与价格倒挂制约农业对外投资。目前,我国农产品国内外价格全面倒挂。2014年前5个月,大米、小麦、玉米、大豆、棉花、食糖国内外价差分别为318元/吨、451元/吨、924元/吨、1484元/吨、7078元/吨和2766元/吨。^[7]“走出去”的农业企业在境外生产粮食的积极性高涨,回运意愿强烈,但在配额给定的情况下,企业便通过各种手段抢夺配额,甚至出现粮食走私现象。

(三) 东道国存在社会环境不稳、基础设施差及保护性政策等问题

首先,很多东道国属于发展中国家,其政局不

稳、腐败现象普遍,政策执行随意性强。这些问题已成为困扰我国农业企业投资的重要因素。其次,一些国家制定了专门针对国外农业投资的保护性政策。如,巴西禁止外国人、外国企业和外国控股的巴西企业购买250公顷以上或租赁5000公顷以上的土地,也禁止购买或并购拥有土地所有权的巴西企业。^[8]再次,东道国基础设施差给我国农业对外投资带来潜在风险。如,亚非地区及俄罗斯远东等地的仓储物流设施普遍落后,导致仓储难、外销难、远销贵等问题严重。可以说,东道国陈旧的基础设施、低效的运输条件和昂贵的交通成本已成为束缚我国农业企业扩大投资和经营生产规模的主要瓶颈。最后,为保护本国就业,各国都制定了严格的劳动签证政策,而中方人员获得工作许可困难,这在一定程度上阻碍了农业企业对外投资的顺利发展。此外,一些国家还设立了不利于外国企业农业投资的进出口关税政策。如,俄罗斯对我国投资企业的自用农业生产资料也征收高额关税,从而极大增加了企业的生产成本。

四、我国农业对外投资的相关鼓励政策

(一) 国家不断加强对农业对外投资的支持力度

2001年,《国民经济与社会发展第十个五年计划纲要》正式提出“走出去”战略,逐步建立并完善了与“走出去”战略配套的制度框架与政策体系。2004年7月,国务院发布《关于投资体制改革的决定》;同年10月,国家发改委发布《境外投资项目核准暂行管理办法》,商务部发布《关于境外投资开办企业核准事项的规定》。这三个规范性文件标志着对外投资项目从审批制向核准制(备案制)的根本性转变。2014年9月,商务部发布新修订的《境外投资管理办法》,确立了“备案为主、核准为辅”的管理模式,并首次建立境外投资负面清单。

农业是国家“走出去”战略的重要组成部分。为了促进农业“走出去”,国家出台了多项支持政策。2006年,商务部、农业部和财政部联合下发了《关于加快实施农业“走出去”战略的若干意见》,农业部专门制定了《农业“走出去”发展规

划》。2007年,中央提出农业“走出去”发展战略,2008年进一步提出要“统筹利用国际国内两个市场、两种资源”。2010年,中央一号文件提出加快国际农业科技和农业开发合作,制定鼓励政策,支持有条件的企业“走出去”。2015年,中央一号文件进一步提出加快实施农业“走出去”战略,培育具有国际竞争力的粮棉油等大型企业,支持到境外特别是与周边国家开展互利共赢的农业生产和进出口合作。

截至目前,除援外资金外,我国成立了农业国际交流与合作专项资金、中非发展基金、中国—东盟投资合作基金、对外经济技术合作专项资金和中小企业国际市场开拓资金等,对企业跨境投资的支持力度不断加大。利用援外资金和农业国际交流与合作专项资金建设的境外农业技术示范项目,正成为对外展示我国先进实用技术、中小型农机具和加工设施的重要窗口以及进一步推动经贸合作的重要平台。2015年中央一号文件还提出探索建立海外农业发展基金,这将进一步加强对农业对外投资的支持力度。

(二) 地方政府根据自身优势不断加强相应支持

省(区)级地方不断通过部门协调、设立平台、加大资金支持等方式,积极推动农业“走出去”。如黑龙江省把推动农业“走出去”作为提高农民收入的重要渠道。黑龙江省及其边境地市与俄罗斯地方政府成立了中俄州(省)、市政府间协调会晤机制,双方定期互访,并将对俄农业合作作为洽谈的重要内容。牡丹江市与俄罗斯地方政府签署了多个农业合作协议,如,《中国牡丹江—俄罗斯乌苏里斯克两市农业全面合作框架协议》、《牡丹江市政府与俄罗斯滨海边疆区政府合作备忘录》、《牡丹江市政府与俄罗斯撒哈共和国梅甘诺—甘加拉斯基区农业全面合作框架协议》等。^[9]这在政府间明确了农业合作的基本框架,有利于为境外农业合作主体争取优惠政策,营造境外合作主体发展的有利宏观环境。安徽省为加快推进农业“走出去”,2011年7月出台了《安徽省人民政府办公厅关于加快实施农业走出去战略的意见》。从2012年开始,逐步增加支持“走出

去”专项资金,增量资金重点对农业企业“走出去”给予倾斜。鼓励开展海外投资保险,加大对农业“走出去”的承保支持力度。对农业投资企业在境外实际缴纳的企业所得税性质的税款,依照相关规定在境内予以抵免。对农业“走出去”项目所需国内生产资料、设备等产品出口,按政策规定予以相应出口退税。^[10]江西省2014年5月下发《关于加快推进全省农业“走出去”的意见》,鼓励和支持省内企业以松散型或紧密型方式抱团“走出去”,积极、稳妥地赴国(境)外开展租地、购地及并购农庄等农业开发,并对省重点农业对外投资项目实行“一对一”跟踪服务。加大对农业“走出去”的政策支持,在省外经贸发展扶持资金、区域发展扶持资金等政策性资金中,对省农业对外投资项目前期租地、购地发生的费用及人员保险、信用保险等进行适当补助,并对粮食回运等给予补助。江西省商务厅、农业厅还建立了定期联系机制、省市县三级联动协同机制,以加强对农业“走出去”工作的战略规划。^[11]

五、我国农业对外投资的趋势

鉴于我国经济转型、农业发展及世界经济形势的需要,今后一段时期内,我国农业对外投资将进一步加速发展。

(一) 投资领域将主要集中于大豆、天然橡胶、玉米等战略性作物

从农业对外投资的行业领域看,将主要集中在大豆和棕榈等油脂作物、天然橡胶等热带作物以及玉米等粮食作物上。随着生活水平的提高和饮食结构的变化,人们对油脂产品和肉类的需求会进一步增加,进而带动大豆、玉米等原料作物需求量的提高。同时,大豆蛋白的多功能性日益得到市场的认可,这将进一步强化大豆的市场需求。随着玉米加工链条的不断延伸,其附加值也不断升高,玉米的国际市场需求未来潜力巨大,而玉米的国际贸易限制相对较少,这有利于相关对外投资收益的实现,因而必将是未来农业对外投资的重点之一。此外,能源需求的战略性调整会进一步促进生物质能源的发展。而从战略角度看,全球工业化的继续推进也将带动世界天然橡胶需求量的不断增大。

(二) 投资地区将主要分布在具有地缘优势、关系友好的战略重点区域

未来我国农业对外投资将主要分布在亚洲、俄罗斯和东欧国家以及拉美地区这三大区域。首先,亚洲对我国而言最重要的是具有地缘优势,尤其中亚各国将成为我国农业对外投资的重点。中亚国家位于欧亚大陆的中心地带,蕴含丰富的自然资源,具有重要的地缘政治、经济、战略地位。我国可依托上海合作组织这一平台,借助“一带一路”发展机遇,充分利用亚洲基础设施投资银行和丝路基金,不断加强对中亚的农业投资,提高区域粮食安全水平,平衡各方力量,为中国和平崛起营造稳定的区域经济发展环境。其次,俄罗斯远东地区是我国农业对外投资的重点区域之一。我国与俄罗斯有漫长的陆地边境线,彼此交通便利,具有得天独厚的地缘优势。而且俄罗斯远东地区土地资源丰富,但劳动力短缺,这就与我国形成了优势互补。俄罗斯的“东部大开发”计划为我国企业提供了更多的投资合作机会。而且近年来,我国与俄罗斯全面战略协作伙伴关系的深入也将进一步促进我国对俄罗斯远东地区农业投资的发展。最后,拉美地区是我国农业对外投资的另一重要区域。拉美地区自然资源丰富,气候条件优越,土地广袤而肥沃,拥有大片尚未开发的土地,农业发展潜力巨大。近年来,拉美地区的投资环境不断优化,我国与拉美地区的农业合作也稳步发展。2014年7月,习近平总书记第四次访问拉美地区,为促进我国与拉美国家深化合作奠定了良好基础,必将进一步促进我国对拉美地区的农业投资。

(三) 非央企的农业对外投资将不断增加

未来农业对外投资中,非国有企业和地方国有企业的投资比例将进一步扩大。由于中央企业需要统筹考虑全国情况,因而相对而言,非国有企业和地方国有企业在农业对外投资方面更为灵活,尤其是在海外一些偏僻区域的农业投资项目或是具有地缘优势的区域,非国有企业和地方国有企业更能充分利用其独特优势,在其中发挥更重要的作用。目前,我国非国有企业对外投资迅速增长。截至2013年底,在非金融类对外直接投

资的5434亿美元存量中,非国有企业占比44.8%,较上年增长4.6%;同期,非金融类对外直接投资流量中,非国有企业首次超过一半,达56.1%。在我国对美国的直接投资总额中,民营资本占比更是高达76%,项目总数占比接近90%。同时,地方国有企业对外投资也不断增长。截至2013年底,地方国有企业非金融类对外直接投资存量为1649亿美元,在全国占比首次突破三成,达到30.3%;同期,地方国有企业非金融类对外直接投资流量达364.15亿美元,同比增长6.5%,占全国的39.3%。^[12]尽管由于农业的投资周期长、易遭受自然风险等特征,使中央企业成为投资主体,但随着国家农业“走出去”战略的深入实施,国家对农业“走出去”支持力度的不断加大,非国有企业和地方国有企业的农业对外投资也必将不断增加。

六、加强农业对外投资的对策建议

(一) 加强宏观层面的引导与服务

目前,农业对外投资合作中存在的无序竞争问题不但降低了投资效率,而且有损于中国的对外形象。因此,应从国家层面对农业对外投资进行有序引导。首先,详细研究东道国相关地区农业的土地及气候等可利用资源、市场供需状况及发展趋势、具体农业政策和法律法规等情况,并为农业企业“走出去”提供详尽的信息咨询服务。其次,对国内“走出去”的农业企业进行整体规划和引导,跟踪世界粮食生产和贸易动态,避免国外尤其是近邻国家农产品产量增加对我国相关农产品的国际贸易及国内市场造成不利影响。最后,通过建立不当竞争处罚触发机制,提高企业的自律能力,尽量降低由不当竞争造成的经济损失。

(二) 多渠道对农业对外投资给予资金支持

农业属于高度依赖自然资源、极易受自然灾害影响的弱质产业,因此,许多国家为保障农业的健康发展,都采取了形式多样的农业补贴政策,我国目前也实行了粮食直补、农资综合补贴、农机具购置补贴等多项惠农政策。而农业对外投资作为经济发展到一定阶段的必然产物以及保证我国粮食安全的重要途径之一,也需要给予必要的资金支持,尤其在农业对外投资的初期阶段,从事境外

农业开发的企业面临的困难更多、风险更大,更需要国家给予一定的资金支持。我国目前已设立中小企业国际市场开拓基金,用于支持中小企业积极参与国际市场竞争,开展各项国际市场业务与活动。可将该基金适当向农业对外投资合作企业倾斜,大力推进农业境外开发合作。同时,加强对境外农业投资风险的评估与保障工作,积极引入农业境外经营保险。如,可将阳光农业相互保险公司的种植保险、农用机械设备损失险等业务扩展到境外开发领域,帮助赴外农业开发主体规避投资风险。此外,对于回运的农产品,如果属于国内缺少且对国内市场影响较小,可考虑减免国内部分关税,避免双重征税问题。

(三) 加强国家间的交流与协作

尽管世界许多国家希望借助中国的投资来发展本国经济,但由于历史及现实等因素,一些国家对于外来投资仍存在严重的防范心理。因此,需要通过进一步加强与目标国的沟通、交流与协作,营造良好的合作环境。如,对于近邻俄罗斯,应充分利用目前中俄两国关系良好、政治互信加强、国家和地方交流频繁的有利时机,加强政府间的沟通协调,及时解决对俄农业投资合作中出现的劳务大卡、农资过境、土地使用限制等问题。对于非洲和亚洲等,应充分利用传统友好合作关系,进一步推动农业“走出去”,为当地农业发展、农民福祉提升做出贡献,充分体现中国负责任大国的形象。

(四) 充分发挥民间机构的组织协调功能

鉴于国家间沟通机制建立的复杂性,在农业对外投资合作中,应大力发挥民间机构的组织协调能力。充分发挥农业国际交流协会在农业“走出去”中的统筹协调作用,使其成为对外农业投资合作企业沟通、交流的平台,引导协会等行业组织加强对农业对外投资的引导与支持,弱化农业“走出去”的官方色彩。整合现有的业内专家、学者资源及“走出去”企业的高管,建立农业对外投资专家咨询委员会,为对外投资农业企业提供实用、配套的信息咨询、培训及技术支持服务。

(五) 重点加强对中小型农业企业的支持力度

目前,国家在支持农业对外投资方面主要倾向于规模和影响力较大的大型农业企业,而对中小型农业企业的支持相对较少。实际上,中小农业企业由于有着较少的官方色彩,因而其对外投资的敏感性较弱,而且中小企业投资经营较为灵活,能够更快适应外部环境的变化。因此,在农业对外投资的初期阶段,应有针对性地重点加强对中小农业企业的支持力度,充分利用“一带一路”战略的投资机遇,借助丝路基金“走出去”。促进具有地缘优势的中小农业企业的外向型发展,充分利用周边国家的优势资源发展相关农业,树立良好的对外投资形象。

参考文献:

- [1]王 铮. 光明食品首购法国波尔多葡萄酒经销商[EB/OL]. [2012-08-29]. 新浪网.
- [2]中粮未来布局全球[N]. 北京青年报 2015-05-12.
- [3]朱建东. 聚龙集团改善了当地人生活水平得到印尼人支持拥护[EB/OL]. [2014-05-03]. 人民网天津视窗.
- [4]国家统计局. 2014年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. [2015-02-26]. 国家统计局网站.
- [5]2014年GDP世界排名中国GDP首超10万亿美元排第二[EB/OL]. [2015-01-21]. 21世纪新闻.
- [6]中国超美成世界头号制造业大国占世界产出19.8% [EB/OL]. [2011-03-15]. 新华网.
- [7]农产品国内外价格倒挂临时收储隐亏数百亿[EB/OL]. [2015-02-27]. 每日经济新闻.
- [8]驻圣保罗经商室. 巴西强化外国公司购买土地法令[EB/OL]. [2011-03-27]. 商务部网站.
- [9]牡丹江市农业委员会. 关于加大境外农业种植资金扶持(73号建议)的答复[EB/OL]. [2012-08-14]. 牡丹江市人民政府网站.
- [10]陈小川. 农业“走出去”战略实施中的政府职能定位与政策导向——以安徽省为例[J]. 时代经贸 2012(35): 17-18.
- [11]江西省政协: 611件提案办理完毕[N]. 江西日报 2015-01-24.
- [12]商务部对外投资和经济合作司. 2013年度中国对外直接投资统计公报[EB/OL]. [2014-09-12]. 商务部网站.

(责任编辑: 杜 磊)