

日韩农业“走出去”国际经验比较及启示

刘志颐 李志鹏

内容提要 中国与日本、韩国同为亚洲国家,农业资源短缺,农业结构和发展模式以及饮食文化特征相似,深入探究日韩两国农业海外投资与合作的模式和政策,能够为新时期推动中国农业“走出去”提供经验借鉴。本文立足日韩两国农业“走出去”的现状和特征,对其支持海外农业投资的法律制度、政策工具、公共服务等成功经验与失败教训进行深入分析与归纳总结,以期对推动中国农业“走出去”提供启示。

关键词 农业走出去 国际经验 日本 韩国

作为农业资源相对匮乏的发达国家,日本与韩国的农业对外投资合作历史悠久,在其经济发展的不同阶段,农业对外投资布局、政策导向与支持水平均有不同的特征,积累了丰富的海外投资与合作经验。

一、日韩两国农业“走出去”的状况

(一)日本农业“走出去”现状与特征

长期以来,日本一直将海外农业投资开发视为其保障粮食安全的基本国策,其最早有组织地海外屯田可追溯到1899年向秘鲁派出农场工人。日本海外农业投资经历了从二战后至20世纪60年代的限制粮食进口时期,70年代至80年代寻求海外粮食供应时期,90年代推动世界范围粮食安全的高峰期,以及21世纪后多角度推

动农业国际合作这五个不同历史时期。在此期间,日本海外农业投资规模不断扩大、地域不断拓展、方式不断多元、模式不断成熟,同时还积极构建全球农业产业链,保障境外农业资源输入的稳定性、自主性及粮食的安全供给。

在投资规模上,日本农业对外投资规模逐年加大。在投资地域上,海外农业拓展步伐不断加快,海外农场主要集中在中南美洲、中亚和东欧等发展潜力巨大的农业新兴地区,遍及巴西、阿根廷、俄罗斯、乌克兰、中国、印尼、新西兰、美国等地。在投资方式上,日本企业以联营、并购、订单和租赁形式为主,在海外的独资农场较少,大部分以共同出资方式联合经营,也不直接在海外种植玉米、大豆等需求量较大的作物,而是与当地农民签订农产品收购合约,通常还向农民提供资

金、农机和技术指导等。在投资模式上,2011年由日本林水产业省、外务省、财务省、经济产业省、日本国际协力机构、日本国际协力银行、日本贸易振兴机构、日本贸易保险公司等政府及相关机构共同参与,综合利用财政金融、税收和保险等支持工具,形成了官民协力的农业海外投资模式。

(二)韩国农业“走出去”现状与特征

韩国的海外农业开发活动主要包括农业直接投资、农业官方开发援助和政府层面支持推行的海外农业开发事业三个方面。韩国海外农业开发活动始于20世纪60年代《海外移居法》出台后开展的南美洲地区农场开发,其中农业海外直接投资始于1968年韩国南方开发法人在印度尼西亚投资伐木业,其海外农业开发经历了20世纪六七十年代移民

开发阶段,80年代海外农业开发停滞阶段,90年代海外农业开发复兴阶段和21世纪初期多形式开发并举这四个阶段。特别是2008年初,韩国政府号召“建立海外粮食基地”,期望通过海外农业投资提高本国粮食自给率至50%,2009年韩国农林水产食品部制定了《海外农业开发10年基本规划》,海外农业开发活动重新恢复活力。

韩国海外开发企业数量显著增加,2008年海外开发企业为17家,而到2009年增加至35家,随后增加至2014年的149家,分布在亚洲、北美及中南美等地区的27个国家和地区。海外农业直接投资规模不断增长,自2009年起韩国政府正式推进海外农业开发事业,农业领域直接投资恢复增长势头,2014年恢复至1.16亿美元,比2013年增长32%。海外开发开垦农地面积明显扩大,海外开发开垦农地面积从2009年的18.8千公顷扩大至2014年的53.7千公顷,所生产并运回国内的谷物量也由2010年的424吨扩大至2013年的1.4万吨左右,2014年回落至7020吨。回运粮食是韩国海外农业开发的重要战略。海外开发形式向多样化开发模式转变,过去主要以单一的农场开发为主,调整为现在社会群体(力量)为主导,政府支持的分工化开发机制,形成了以农场型、流通型和混合型为主的开发模式。

二、日韩两国农业“走出去”的发展经验

(一)建立支持农业“走出去”

的法律制度保障

日本与其对外投资的历史发展阶段和特征相对应,对农业对外投资法律体制做了多次调整。日本政府于1998年4月改革《外汇法》,尽可能地废除对外直接投资中事先申报和审批制度,并将其改为“事后报告制”,并进一步放宽金额等方面的限制,鼓励对外直接投资。1999年颁布了《粮食、农业与农村基本法》,规定:“努力推动包括技术及金融合作在内的国际合作,促进发展中地区的农业及农村发展,以帮助提高世界粮食供需的长期稳定。”之后又颁布了《粮食、农业及农村地区基本规划》,规定:“保障粮食进口的稳定性及紧急情况下的粮食安全;向发展中国家提供技术合作、财政合作及粮食援助;以及进行国际粮食储备系统的开发”等。2009年,日本又发布《关于粮食安全保护的海外投资促进指南》,粮食安全纳入日本农业政策目标的范围。由此,形成了以《关于粮食安全保护的海外投资促进指南》为核心,由国内《粮食、农业与农村基本法》、《外汇法》、《外资法》等法律以及相关财政、税收、金融、保险政策在内的全方位对外投资制度体系。

韩国为农业对外投资建立了完善的法律及制度保障。2009年,韩国农林水产食品部依据《海外资源开发事业法》第4条的要求,每3年建立以10年为周期的海外农业开发长期综合规划。2011年制定并实施了《海外农业开发协力法》,该法规明确要求设立海外农业开发审议会,设置开

发资源回运国内命令条款(第33条),并明确提出可以设立海外农业开发投资公司或海外农业开发专项投资公司,建立海外农业开发综合信息体系,培养专业人才,征得许可后还可以设立海外农业开发协会等内容,将农畜产品及林业产品从《海外资源开发事业法》中剥离出来,由农林水产食品部自主开展海外农业开发事业,从而正式启动企业主导、政府提供政策及资金支持的海外农业开发事业,推动了海外农业开发、农畜产品生产及其国内外销售、流通。韩国的海外农业开发事业由此成为具有制度及法律保障的国家工程。

(二)大力创设农业“走出去”的政策支持体系

日本农林水产省与外务省共同牵头,多个政府部门和金融机构合作,共同促进农业海外投资。在财政金融方面,日本政府和金融机构通过成立农业开发协会和设立农业海外财政开发基金等途径向农业“走出去”企业提供大量外汇资金支持,通过日本国际协力银行、日本进出口银行等金融机构为符合条件的日本企业提供长期的低息优惠贷款,并实行海外投资调查费用补贴制度,对有意海外投资的日本民间企业由国库提供50%的支持。在税收政策方面,采取了体现资本输出中性为原则的税收抵免法,减轻投资企业的税负;建立海外投资损失准备金制度,给予海外企业投资和融资的10-50%准备金作为损失入账,使企业和政府共同承担海外经营风险;积极与相关国家

签订税收协定,避免双重课税,并针对农业企业,制定了更特殊的税收优惠政策。在保险制度方面,早在1950年日本政府就制定了《贸易保险法》和贸易保险制度,其海外投资保险以国家输出信用保险制度为基础,以政府财政作为理赔后盾,其保险范围包括外汇险、征用险和战乱险等,保险费率极低,有效降低了日本企业对外贸易和投资的风险。此外,日本行业协会为会员企业统一代购日本贸易保险公司的综合贸易险,进一步降低保费。

目前,韩国海外农业开发由农渔村公社、农林水产食品部内设的国际开发协力科、海外农业开发援助中心等多部门联动推进。韩国政府对海外农业开发的支持主要体现在贷款与补贴上。贷款由韩国农渔村公社负责,对申请贷款且被审查通过的企业,根据年预算规模及年贷款申请总额,通过国库资金在其开发费用的70%的额度内予以贷款,贷款利率按2-3%低年息计算。农业补贴则由韩国农渔村公社与海外农业开发协会共同负责,主要包括强化海外农业开发贷款事业的管理、政策调查和人才培养与教育及信息提供等补贴事业。2014年度贷款和补贴的财政投入预算规模为327.5亿韩元。

(三)注重构建农业“走出去”的公共信息服务体系

为了引导与帮助日本企业对外直接投资活动,日本政府、国际协力机构、日本国际协力银行、日本贸易振兴机构,以及日本贸易保险公司积极向日本企业提供世界

界各地各种关于农业投资的机会、政策、农地、法制、税收、谷物需求、技术等方面的情报,以及各种关于投资目标国的研究报告,并将相关信息通过政府网站、邮寄、研讨会等多种形式提供给相关者,为日本企业制定海外投资战略提供充分且详实的信息与建议。同时,日本农林水产省下设海外农业开发协会,每年还发行4期《海外农业开发》,向企业及时提供海外农业投资相关信息。此外,日本政府从财政预算中拿出大量资金,建立了中小企业振兴事业团、日本贸易振兴会等一批官助民办或官办民营的企业团体,作为协助各级行政机关实行政策法令和扶持、指导企业的社会力量。

韩国则由农渔村公社负责向企业提供海外农业投资相关信息。为更好地保护海外农业开发企业的权益,促进海外农业开发技术发展,提供在线信息服务,2012年韩国设立社团法人海外农业资源开发协会。同时,协会在信息提供方面,制作目标国家的海外农业开发指南、信息刊物,并进行相关调研,在相关国家任命海外通讯员,并持续开展联络会、研讨会、投资说明会等活动。

(四)积极营造服务农业“走出去”的投资环境

为了保证海外企业的权益,确保最惠国待遇以及促进与缔约国的资金、技术交流,日本政府和国际协力机构积极与投资国开展对话,同当地政府签订经济合作和自由贸易协定,建立稳定贸易伙伴关系和紧密的信息交换机

制,积极协调因政策和法律制度不同产生的分歧,为日本企业海外投资创造好的经济和政治环境。同时,日本通过政府开发援助等形式向非洲、拉美和东欧等地区提供农业援助,完善生产、流通设施等基础设施,发展同国际组织、目标国当地政府、农业组织和民众的友好合作关系,为日本企业、农业组织进军海外农业市场承包项目、获取资源、扩大进出口奠定良好基础。

韩国为了保障海外农业开发企业权益,农业官方开发援助通过对发展中国家的农业/农村援助,提高两国间的信赖度,在发展中国家进行先进技术普及和专门人才培养,使对发展中国家的支援和与发展中国家合作的项目取得事半功倍的效果,有利于促进海外农业开发产业的持续性发展。同时,通过政府间沟通机制创建农业开发平台,例如,2011年起韩国与菲律宾共同建立以农业为中心的产业综合基地,通过有偿、无偿的开发援助或合作机制,实现农业开发政策支持、开发对象国间关系改善、降低前期投资风险等目的,促进企业积极开展海外农业事业。

三、日韩两国推动农业“走出去”的教训

(一)强化农业“走出去”官民合营运作模式

在过去很长一段时期内,韩国海外农业投资开发主要单靠企业自身的力量。由于民间企业进军海外市场的规模小,而且因为耕地保障及持续可利用性、资金

及销路等问题,企业生存步履维艰,大部分以失败而告终。为此,韩国从2011年开始摸索官民合作共同经营的海外农业开发模式,在菲律宾设立由韩国农渔村公社及民间企业合作联盟组成的综合产业园区,通过构建农产品加工、出口、运输等涉及农业各个环节的价值增值体系,突破传统局限于加强基建的束缚,强化了全产业链布局,提升项目的可持续性。

(二)强化海外农业项目预测评估与风险防范

日本和韩国企业从海外农业投资项目中汲取的最主要的教训在于,事先未对欲购置土地的状况和利用需求及相关风险进行科学系统地深入研究分析。例如,日本在印尼东部爪哇地区的玉米开发计划,开发前仅进行了为期20天的现场调查和40天的试验调查,就盲目开垦,既没有认识到该地区玉米的生产量与出口量之间的显著相关性,同时轻视权威机构对重大霉菌病害的警告,导致项目走了不少弯路。韩国也是没有对相关土地的经济性进行彻底调查,导致1978年在阿根廷购买的2万多公顷土地荒废近30年,失去推进项目的可持续性。另外,大多数农业企业海外开发面临的东道国不可抗力风险也比较大,2008年韩国在马达加斯加的农业合作项目就因目标国政局动荡,被反对党过渡政权宣布取消。

(三)强化海外农业开发事业与官方发展援助事业有机结合

韩国的国际农业开发协力事

业与海外农业开发间的联系不够充分,而且国际农业开发协力事业推行机构之间缺乏足够的配合与协调。中央政府缺乏统领国际农业开发协力事业的专门机构,韩国农村经济研究院、农村振兴厅等相关公共机构虽负责推行国际农业、农村领域开发协力事业,但相互间缺乏必要的信息交换和系统化的国际农业开发协力事业资金援助系统。目前,韩国政府积极推进以实现粮食安全为目的的海外农业开发活动,但这些活动与国际农业开发协力事业缺乏必要地联系与互动,需要将官方发展援助事业与海外农业开发合作事业有机整合,建立一套完整的管理体系进行战略部署,促进海外农业开发产业的持续发展。

四、相关建议

推动农业“走出去”是日韩解决本国粮食安全的重要途径,海外农业资源开发已日益成为国际竞争的热点领域。中国作为世界上利用外资规模最大、农业贸易最开放的国家之一,在促进中国农业和农村经济快速发展的同时,也在农业持续扩大开放、稳定国内农产品市场、提升农业竞争力和保持农民持续增收等领域面临巨大挑战,尤其是在世界经济步履维艰的大背景下,中国农产品进出口贸易面临越来越多的障碍和壁垒。再加上国内耕地、水等农业生产基本资源短缺矛盾突出,农业生态环境和生产成本问题加重,国内外农产品价差越来越大,加剧了国内调结构、去库存、促升级的压力,要解决这些矛盾和问题,确保国内

主要农产品稳定供给,就需要借鉴日韩两国农业“走出去”经验,加快实施农业“走出去”战略,统筹利用国内国际两种资源和两个市场,加强农业产能国际合作,促进国内产业转型升级,提升中国全球农业资源配置能力,参与维护世界粮食安全。借鉴日韩农业“走出去”经验与教训,中国推动农业“走出去”要着重加强以下几个方面工作:

(一)加强顶层设计,推进农业走出去法律规章制度建设

当前,中国国内各部门间制定实施的一些涉及农业对外合作的相关法律规章制度已不能适应新形势下农业“走出去”的发展需要,亟需借鉴韩国经验,制定农业“走出去”的相关法律规章制度,规范企业海外农业投资行为,保障企业海外权益。将农业“走出去”这一国家系统工程纳入法律和制度框架内,将农业“走出去”战略确立为国家长期战略,并配套制定农业“走出去”战略规划,不断动态修正战略目标,推动形成分工明确、通力合作的多部门联动推进机制和强有力的法律保障。

(二)创设支持政策,提升农业“走出去”综合服务保障体系

中国还处于农业“走出去”的初级阶段,企业海外投资风险大,政府公共服务不到位,推动农业“走出去”的支持政策有限,可借鉴日本在金融、税收和保险等方面的支持政策,聚焦企业实际需要,加快构建适应中国农业“走出去”要求的财政、金融、保险、产业等综合政策支持体系。借鉴韩国在海外农业投资信息服务、人才

培养等方面的经验,充分发挥相应行业商会、协会、企业联盟、中介机构等社会服务组织的作用,加快推进农业“走出去”信息服务体系建设和人才国际化培养,及时推送世界各地投资信息和研究报告,提供市场化、国际化的法律、会计、税务、知识产权、融资担保、经贸摩擦应对等服务,提升风险防控能力。

(三) 培育市场主体,构建产学研协作的农业对外合作模式

针对中国农业“走出去”企业散、小、乱的现象,吸取韩国海外农业投资企业规模小、效果不理想的教训,并借鉴日本海外农业投资经验,加快推进涉农企业混合所有制改革,鼓励和支持多种所有制企业采取联合经营、兼并重组、订单合作等方式联合开展海外农业投资合作,打造一批具有国际竞争力的跨国涉农企业集团。借鉴日韩官民协力合作机制和运营模式,充分整合政府、企业、金融机构、保险业、科研院所、社会组织等多种资源,向企业提供资金、通道和技术支持等,并优化农业援外项目的设计,提高农业援助与海外农业产业化经营及投资活动的契合度,积极营造服务农业“走出去”的投资环境,共同推进农业“走出去”。

(四) 创新多元路径,推进海外农业投资全产业链布局

借鉴日本农业海外投资全产业链的好做法,充分利用中国专业的技术优势作为农业海外生产与开发的关键,开展多双边农业科技合作,为海外农业投资合作提供支撑。引导有实力的规模企

业投资海外农业,由买地租地、投资建厂向设立研发中心、建立海外农业合作示范园区等形式转变,提升企业本地化经营水平。鼓励企业着眼产前、产中、产后各环节集群式抱团“走出去”,加强企业间优势互补,布局境外农业全产业链建设,增加中国涉农企业的国际竞争力和控制力。

(作者单位:刘志颐,农业部对外经济合作中心;李志鹏,商务部国际贸易经济合作研究院)

主要参考文献:

龙晓柏、洪俊杰:韩国海外农业投资的动因、政策及启示,《国际贸易问题》,2013年第5期。

王凤阳:中日韩粮食安全及合作研究,《亚太经济》,2016年第2期。

何力:日本在巴西农业开拓的实践,《世界农业》,2016年第2期。

王婷:日本农业“走出去”经验借鉴,《国际经济合作》,2013年第8期。

何安华、陈洁:日本保障粮食供给的战略及政策措施,《现代日本经济》,2014年第5期。

《中国贸易便利化年度报告》发布

本刊讯 在中国加入世界贸易组织(WTO)15周年之际,由对外经济贸易大学公共管理学院、世界贸易组织研究院及北京睿库贸易安全及便利化研究中心共同主办的《中国贸易便利化年度报告(2016)》发布及专题交流会于12月6日在京召开。报告参考WTO提供的贸易便利化自我评测方法,按照《贸易便利化协定》的内容,逐条逐项对中国的贸易便利化情况做出客观、公正的测评,提供较为详尽的事实依据并提出相关意见及建议。

北京睿库贸易安全及便利化研究中心主任、《报告》总策划及撰稿人江小平认为,加入世界贸易组织15年来,中国的整体贸易便利化水平显著提升,中国海关和质检系统在信息公开、商界参与、行政救济、行政性收费的清理整顿,特别是通关制度改革、边境机构合作等方面付出了巨大努力,取得了巨大进步。但江小平也指出,进出境货物管理部门在预裁定、抵达前业务办理、减少通关单据、单一窗口建设等方面与WTO《贸易便利化协定》的要求,以及发达国家的最佳实践之间仍然存在一定的差距。

海关总署原关税司司长、中国入世关税谈判代表吴家煌指出,在全球经济持续低迷,贸易保护主义抬头的大背景下,《贸易便利化协定》的生效与实施对提高全球贸易政策透明度、降低贸易成本、推动全球经济复苏具有重要意义。在实施《协定》过程中,各成员面临的第一个问题就是对本国、本地区贸易便利化现状的评估,从这个角度看,《中国贸易便利化年度报告》不但对推动中国的贸易便利化有积极意义,而且对“一带一路”国家战略的实施也有重要参考和借鉴作用。

商务部、海关总署、国家质检总局等政府机构,以及英特尔等跨国公司也派员参加了发布及交流活动。(肖前)