



论中国在全球农业治理中的角色

于浩淼 杨 易 徐秀丽

[摘要] 党的十九大胜利召开,为中国外交指明了方向,越来越丰富的全球议题被纳入全球治理框架下,其中全球农业治理在全球治理体系中的作用与影响日渐突出。中国作为新兴经济体,通过“南南合作”以及“一带一路”倡议参与全球农业治理,文章从农业合作机制、农业发展援助、农业科技与机制创新、农业投资与贸易四个维度分析中国在全球农业治理的理论与实践,认为农业合作机制是参与全球农业治理的重要保障,发展援助是全球农业治理新的切入点,农业科技与机制创新为全球农业治理提供技术支撑,农业投资与贸易是促进全球农业全产业链发展的重要引擎。通过分析农业领域提供的中国方案,探索完善有中国特色的新型全球农业治理体系的新思路。

[关键词] 全球治理; 农业; 发展援助; 科技创新; 产业链

DOI:10.13240/j.cnki.caujsse.2019.01.010

中共十九大的召开,为中国外交工作指明了新的方向,即“推动构建新型国际关系”“推动构建人类命运共同体”^①。这“两个构建”概括了中国外交未来发展的总体目标,源自上下五千年“天下为公”的传统文化,源自1949年以来外交的核心价值,源自40年改革开放的发展经验,也源自中国共产党把世界人民福祉融为一体的世界情怀。十九大报告系统阐述了新时代中国特色大国外交面临的新形势、新任务、新要求,是新的历史起点上推进我国外交工作的政治纲领和行动指南^②。本文以农业领域为切入点,从农业合作机制、农业发展、农业科技与机制创新、农业投资与贸易四个维度分析中国参与全球农业治理的理论与实践,通过分析农业领域提供的中国方案,探索完善有中国特色的新型全球农业治理体系的新思路。

一、农业在全球治理中扮演重要角色

二战后形成的国际体系是一个以市场规则为主导,由主权国家、跨国公司、国际和地区组织,以及非政府组织构成的多层、多元和多行为者的复杂的全球秩序^[1]。冷战后,新兴发展经济体/国家的迅速崛起,推动着国际关系体系的变革,冲击了以西方国家为主导的国际关系体系,在很大程度上影响着当今的全球秩序。

关于全球治理概念的界定,中外学者各有定论。1995年6月,全球治理委员会(Commission on

[收稿日期] 2018-09-28

[基金项目] 本文是国家社会科学基金项目(16BGJ02)“多元主体共同参与中国对非援助机制研究”的阶段性成果。

[作者简介] 于浩淼,中国农业大学人文与发展学院博士生,农业农村部对外经济合作中心副研究员,邮编:100125;

杨 易,农业农村部对外经济合作中心研究员、主任;

徐秀丽,中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师,南南农业合作学院副院长。

① 十九大开幕,习近平代表十八届中央委员会向大会作报告。中国网。2017-10-18。http://www.china.com.cn/cppcc/2017-10/18/content_41752399.htm。

② 王毅在2017年国际形势与中国外交研讨会开幕式上的演讲。外交部。2017-12-11。http://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/t1518042.shtml。

Global Governance) 从互动的角度界定全球治理,涵盖了共同参与活动的众多行为体,以及各种非制度性安排的相互配合与协调的行动,即“治理是各种公共或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和,使相互冲突或不同利益得以协调并采取联合行动的持续过程。这个过程包括授予公认的团体或权力机关强制执行的权力,以及达成得到人民或团体同意或者认为符合他们的利益的协议”^{[2]2-3}。全球治理是目前国际社会发展的一种现实需要,其基本特征可以概括为,以全球治理机制为基础,以参与、谈判和协调的方式,与全球秩序存在着紧密的联系,呈现行为者多元性与多样化趋势,国家与非国家的行为体协商共处,从国家—区域—全球层面上解决共同面临的问题。全球治理是人类在后工业化时代的重大集体行动,集中全球智慧和力量挽救人类命运和谋求人类更高福祉的世界事业,需要更高水平、更大范围和更有效的国际协调。在全球治理的新形势下,战略机遇期不是纯粹的大国间战略竞争的零和游戏的范畴,越来越受到共赢共享的逻辑支配^[3]。

从全球治理实践看,越来越丰富的全球议题被纳入全球治理框架下,以兹寻求具有一定舒适度的解决方案。其中,全球农业治理在全球治理体系中的作用与影响日渐突出。农业作为关乎国计民生的重要基础性产业,具有举足轻重的地位和影响力。农业外交逐渐成为与国家总体外交密切相关的重大国家发展战略,粮食安全与能源金融安全并称为经济三大安全^{[4]3}。特别是在当前,全球经济深度调整,复苏乏力,增长动力不足,各国更加重视农业基础地位,更加注重全球农业资源的整合利用和农产品贸易与市场的深度开发与合作,农业被各国普遍视为提振经济、应对困难、稳定民生的重要基础和保障^①。农业是重要的经济增长源,农业与非农产业的经济技术联系更加紧密,农业发展对经济增长的带动作用增强^[5]。但在现有全球农业治理体系下,谁主导着全球的农业规则和治理机制的制定?答案显然仍是发达国家。虽然从近年来全球治理实践看,新兴大国的群体性崛起改变了全球治理的整体格局^[6]。但当前全球治理出现的问题归纳为两个方面,即“参与赤字”和“责任赤字”。“参与赤字”表现为现有全球治理难以体现广大发展中国家的利益诉求和全球社会组织、非政府间国际组织由于受到能力、合法性的制约对全球公共事务影响力有限。“责任赤字”表现为提供和管理全球公共物品的意愿和行动严重缺失^[7]。吴志成等将代表性不足的全球治理称为“半球治理”^[8]。

金砖国家开发银行(NDB)和亚洲基础设施投资银行(AIIB),以及中国的“一带一路”倡议使西方国家感受到了压力,美国等西方发达国家试图通过构建全球治理框架及国际规则约束新兴经济体,以维护自身的既得利益。新兴经济体也希望通过与西方发达国家合作,促进现有全球治理规则的渐进式变革与转型,成为规则的“制定者”,而非“接受者”。这一特点集中地表现为——G20作为全球治理平台的兴起及其在改革进程中表现出的尊重和扩大发展中国家话语权的趋势^[9]。实质上,G20等全球治理平台的形成与发展是美国的实用主义、欧洲的现实主义和新兴国家的务实主义的博弈,本质上是发达国家、新兴国家和发展中国家的利益调整与财富重组^[10]。

对全球农业治理的研究,既是对全球治理理论发展的贡献,也将有利于各成员体找到适合本国农业发展的有效路径。作为世界上最大的发展中农业大国,40年改革开放的成功历程,使中国农业较深程度地融入到全球治理体系中。那么,中国要在参与全球农业治理进程中发挥更大的作用,需要正确认识全球农业治理的实质和规律,发展自己的全球农业治理理论和战略。

① 韩长赋在 G20 农业企业家论坛开幕式上的主旨演讲. 农业农村部. 2016-02-02. http://www.moa.gov.cn/zwlhm/zwdt/201606/t20160602_5159100.htm.

二、中国特色的全球农业治理理论

(一) 中国特色全球农业治理理论形成的背景

第一,全球农业治理的核心目标是“减贫与粮食安全”,在农业发展议程中处于最优先的地位。随着认识的深入,粮食安全概念的界定逐渐被延伸,发展成包括食物与营养、消除贫困、小农生计、可持续农业等重要发展议题的系统性问题。从单一的注重粮食安全扩展至营养、减少粮食损失与浪费,建立粮食银行网络,设立粮食损失与浪费平台,以可持续的方式保障发展中国家的粮食安全、在经济、社会、环境等方面重视农业对减贫与营养不良所发挥的作用。从宏观到微观,从减贫到小农,尤其是脆弱群体应对粮食安全及营养保障等方面的能力,特别注重将妇女纳入农业市场体系,提高青年获得必要农业技术的能力和条件,促进低收入发展中国家包容性、可持续增长。以2010年联合国“千年发展目标高级别会议”为契机,关注消除贫困与发展,吸引更多私营部门投资,向需要帮助的发展中国家提供促贸援助。围绕提高农业生产力、农业市场的重要性,阐明消除极度贫困、推动可持续发展的核心优先领域及新倡议。

第二,除粮食安全外,农业领域的关键词主要锁定在贸易与投资、私营部门等方面。在传统的关注粮食安全问题的基础上,农业领域更多地瞄准了贸易与投资,以及促进私营部门的发展等议题上。对农业领域贸易与投资的关注,在一般意义上的在世界贸易组织框架下讨论解决粮食安全问题,以及制定稳定、可预期、没有扭曲、开放和透明的贸易体系的基础上,更加重视对农业和粮食系统的负责任投资,制定国别投资战略,改善投资生态,以增强全球粮食系统,促进经济增长,突出负责任农业投资,启动“农业效果”倡议,完成发展评估及问责报告^①。探讨了世界食品需求增长及农产品价格波动性联合合作计划蓝图,建立“农业市场信息系统”(AMIS)以增强农产品市场的透明性,建立“快速反应论坛”(Rapid Response Forum),以改善国际社会在市场发生危机时协调政策、提出共同反应的能力,对农业生产进行投资和提供研发支持^②。扩大与利益相关者的交往和伙伴关系,包括非成员国(特别是低收入国家)、国际组织、非政府组织、科研机构以及私营部门等,发挥国际组织在发展、减贫以及粮食安全等方面的协调作用,并提倡落实全球农业及粮食安全伙伴关系,加强多双边合作。将发展问题作为跨领域工作重点,充分调动私营部门在发展和消除贫困、促进农业全产业链发展等方面的力量,为中小企业(SMEs)提供支持,对小农、家庭农户、农村妇女和青年给予特别关注,消除数字鸿沟,加强政策经验交流与信息共享^③。

第三,但在实践中,农业领域议题存在实际行动力不足或滞后等矛盾和问题。发展议程更像是一种装饰性议题,有逐渐被边缘化的趋势。各国根据各自国情,在制定本国实现千年发展目标的路径中,很少有在农业领域设计实现发展的国别方案。以联合国粮农三机构(FAO、WFP、IFAD)为代表的国际组织在实践中几乎仅停留在国际农业发展议题、倡议及相关报告“起草人”的角色。在2030年议程的制定过程中,由于新兴大国群体性崛起而引发的公共伙伴关系(public partnership),由此带来南北方围绕“共同但有区别的原则”的激烈争论,从中引发了发展中国家的影响力增强与全球农业治理结构中发展中国家被边缘化的矛盾。同时,互联网的出现带来生产、交换和消费领域

① 二十国集团洛斯卡沃斯峰会领导人宣言. 外交部. 2012-06-19. http://www.g20chn.org/hywj/lnG20gb/201511/t20151106_1243.html.

② 二十国集团领导人嘎纳峰会公报. 外交部. 2011-11-04. http://www.g20chn.org/hywj/lnG20gb/201511/t20151106_1238.html.

③ Turkey Agriculture Ministers Communiqué. Istanbul, Turkey. 7-8 May, 2015. 外交部. <http://www.g20.utoronto.ca/2015/150508-agriculture.pdf>.

的革命性变化^[11]。在全球新一轮科技革命和产业变革中,现代信息技术与农业的深度融合发展具有广阔前景和无限潜力^①,将对世界农业发展产生战略性和全局性的深刻影响,但在农业领域呈现出经济全球化与信息技术的发展与互动,与全球农业治理结构转型滞后的矛盾。

(二) 中国特色全球农业治理理论的内涵及特点

中国参与全球农业治理并从外围走向中心,如何通过对中国在农业领域合作路径的分析,填补全球治理体系中农业领域的空白,重塑新型的有中国特色的全球农业治理理论,将是全球治理研究的一个新方向。下文将从农业合作机制、农业发展援助、农业科技与机制创新、农业投资与贸易四个主要维度对中国特色全球农业治理理论进行概述。

第一,以“一带一路”倡议为核心,提出构建人类命运共同体等全新全球治理设想。经过几十年的探索,事实证明,用西方所谓的“普世”价值观或只遵循联合国宪章精神是不够的;现实的态度是,从东西方政治文明中抽出共同存在的“协商民主”精神、“人类命运共同体意识”等^{[12]26},采取“在谋求本国发展中促进各国共同发展”的思路,“建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系”对于指导全球治理具有极为重要的现实意义和理论意义。

“一带一路”是倡议与理念,而非机制与实体,借助丝绸之路的历史符号,依托已有的多双边合作机制,主动发展与沿线及外围国家的伙伴关系,打造政治互信、经济相融、文化互鉴、思想包容的利益、责任与命运共同体^[13]。从倡议变为行动,从理念转化为实践,快速成长为开放包容的国际合作平台,100多个国家和国际组织积极支持和参与构筑“一带一路”为统领的对外开放新格局,致力于亚欧非互联互通,构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络,实现沿线各国多元、自主、平衡和可持续发展^②。农业合作成为国际新秩序的重要组成部分,中国在农业领域的新贡献,体现了中国“十三五”规划中“创新、协调、绿色、开放、共享”五位一体的新型发展理念以及“一带一路”倡议的核心内涵,是构建“一带一路”倡议的重要内容和优先合作领域,体现了中国农业外交的突出亮点和鲜明特征。

第二,发展问题成为全球农业治理新的切入点。农业外交作为中国总体外交的有机组成部分,发挥着重要的作用。农业外交作为一种特殊的经济外交方式,有助于保障国家的粮食安全,促进国内经济的发展^[14]。2030年可持续发展议程是一份包括17个可持续发展目标和169个具体目标的纲领性文件,全面兼顾了可持续发展的经济、社会、环境和安全四个维度,已经具备了在全球层面、区域层面和国家层面的落实机制^③。在新时期新形势下,发展问题成为农业领域合作新的切入点,农业发展问题主要涉及落实农业领域2030年可持续发展目标、粮食安全与营养、小农发展、南南合作等方面。

中国G20事务协调人李保东认为,从宏观经济政策到国际贸易投资,从创新增长方式到全球经济治理,发展的身影无处不在。这体现了中国对发展问题的重视,也体现了在中国推动下,对发展中国家的关注^④。发展和减贫是关系到广大发展中国家的一个长期重要议题,但全球发展问题却因受到各种因素掣肘而影响其成效,故而长期以来面临着“碎片化”的现实问题。中国作为新兴

① 国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见. 中国政府网. 2015-07-04. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-07/04/content_10002.htm。

② 推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动. 商务部. 2015-03-30. <http://zhs.mofcom.gov.cn/article/xxfb/201503/20150300926644.shtml>。

③ 李小云:发展问题成为重要议题. 人民网. 2016-08-19. <http://theory.people.com.cn/n1/2016/0819/c49154-28648659.html>。

④ 李保东在“实现可持续发展目标联大高级别辩论会”上的讲话. 外交部. 2016-04-21. http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1357596.shtml。

发展援助国,其总体财富的占有量、发展经验以及对全球发展议程的影响力越来越大。由中国发起,为落实农业领域的 2030 年可持续发展目标制定了国别方案和行动计划。中国通过农业领域开展南南合作,一方面推动与发展中国家战略对接,形成战略制定—行动计划—落实措施等方面的合作逻辑,构建以“粮食安全”为主导的多层次粮食安全保障体系。另一方面关注小农的发展,聚焦民生发展,分享小农发展经验,支持小农发展的行动计划,明确合作方式与重点领域,提高小农组织化程度及其在全球价值链中的重要作用,推动在更高层次提高小农的农业生产力和粮食安全水平,使农业领域南南合作成为中国外交的优质资源,使中国成为全球减贫与实现世界粮食安全的积极践行者、推动者和传播者。

第三,农业科技与机制创新为全球农业治理提供重要技术支撑。农业科技与机制创新是农业可持续发展的重要驱动力,对实现 2030 年可持续发展目标至关重要。实现理念、科技与机制创新是一个综合性系统:理念创新是先导,引领思想与行动;科技创新是关键,融合三大产业,渗透全产业链各环节,集研发与应用于一体,汇聚政府、科研机构、私营部门等多元主体;机制创新为理念与科技创新创造有利的环境,促进现代信息技术与农业生产有机融合,推动农业生产方式与产业结构升级变革。利用渗透广泛、表现活跃的互联网等技术手段,提高全球农业治理在政策互通、信息共享、智识互联等方面的协同性。推动“互联网+”农业产业链各环节,通过“数字农业”,使政策与体制、法律与规范、市场与资本、土地与资源、技术与人才、小农与私营部门等的深度融合,实现高效率的政府管理、精准化的农业生产、集成化的资源要素、扁平化的流通管理、便捷化的信息服务,包容性强且具竞争力的价值链,破解现代农业的发展瓶颈,促进农业绿色、高效、智慧发展,形成农业现代化与科技信息化的历史性交融交汇。

第四,农业投资与贸易是促进全球农业全产业链发展的重要引擎。投资与贸易是国家经济增长、产业发展的重要支柱。农业投资与贸易是充分利用国际、国内两种资源、两个市场,推动农业战略性结构调整的必然要求。在符合世界贸易组织规则的前提下,扩大发达国家和发展中国家政府对农业领域的投资与贸易,实现投资方和东道国的“合作共赢”,是促进发展中国家实现农业可持续发展,保障粮食安全、消除贫困、减少不平等现象、参与国际分工合作、适应全球化协同发展的重要引擎。同时,对应对气候变化、改善自然资源管理、促进农业负责任的生产和消费同样重要。

当前的全球治理出现了不同层次和不同种类的决策和执行系统,其中既有垂直的超国家、国际、国家、次国家等不同层次的决策权威^[15],也有平行决策系统之间的横向联合,并出现了一些新型的合作关系,如“公共伙伴关系”“公私伙伴关系”“私私伙伴关系”等^[16]。2030 年议程具体目标第 17.17 规定“鼓励和推动参照组建伙伴关系的经验和资源配置战略,建立有效的公共伙伴关系、公私伙伴关系和民间社会伙伴关系”^①。对于发展中国家而言,如何促进企业等私营部门参与,是弥补资金缺口的重要一环;如何扶持更多的中小企业发展,是解决就业和实现可持续发展的基础,对于促进经济发展、社会稳定、增加就业等发展目标具有关键作用^[17]。作为实现 2030 年可持续发展目标的关键盟友、农业产业融合的先锋,私营部门是农业投资与贸易的重要主体。通过公私合作模式(PPP),发挥政府在政策统筹、资源筹措等方面的优势,私营部门在资金、技术、人才、管理等方面的优势,使各利益相关方结成“利益共享、风险共担”的合作共同体,创新利益联动与合作共享机制,营造良好的政商环境,推动农业投资便利化,解决农业增长乏力和区域发展不平衡问题,拓宽农业投资与贸易新渠道,探索农业全产业链升级与转型的新途径,贡献于全球农业治理和经济增长。

① 变革我们的世界:2030 年可持续发展议程. 外交部. 2016-01-13. http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zl_674979/dnzt_674981/xzxzt/xpjdmjxgsw_684149/zl/t1331382.shtml.

三、中国特色的全球农业治理实践

在中国特色全球农业治理理论指导下,中国特色全球农业治理实践在农业合作机制创设、农业发展援助、农业科技创新、农业投资与贸易等方面均取得了重要成果。

第一,中国参与全球农业治理的合作机制日益丰富。机制具有刚性特征,可以确定国家行为的预期,把国家“锁入”(lock in)既定的、可预判的行为轨道^[18]。健全多双边合作机制是中国参与全球农业治理的重要保障。在“一带一路”倡议框架下,中国与沿线及外围国家建立了不同层级、不同领域、不同范围的农业合作机制,包括高层互访机制、多双边农业合作联委会、工作组、合作中心、信息网络、标准体系、联防机制、人员往来等机制,实现在农业领域合作机制的常态化。截至目前,中国已与30多个亚洲国家签署了50多项双边农业合作协议,与中东欧国家及俄罗斯等国签署了30多个双边农业合作协议,并与其中的20多个国家建立了副部级或司局级工作组或联委会^①。

在二十国集团(G20)、亚太经合组织(APEC)、上海合作组织(SCO)、联合国亚太经社会(ESCAP)、阿拉伯国家联盟(LAS)、大湄公河次区域经济合作(GMS)、澜湄合作(LMC)、中国与东盟(10+1)、东盟与中日韩(10+3)等多边合作机制下,在政策、技术、贸易、投资、人员培训等领域开展了多种形式的合作。在农业领域,建立了中日韩大米紧急储备(APTERR)、东盟粮食安全信息系统(AFSIS)、澜湄农业合作机制等,G20农业部长会、APEC农业与粮食部长会、东盟与中日韩农林部长会、上合组织农业部长会等的机制化,加强了在农业产业园建设、农产品地理标志认定、农业产业链发展、农业信息共享合作以及跨境动物疫病防控等方面的合作,有效配合并丰富了G20领导人峰会、APEC领导人峰会、东亚领导人系列会议、上合组织峰会及总理会议等的会议成果,在多双边合作机制中补齐了农业短板,并成为常态化治理机制的一个重要转变和实质突破点。

同时,扩展与涉农国际组织的合作机制,包括加强与联合国粮农组织(FAO)、联合国世界粮食计划署(WFP)、联合国国际农业发展基金(IFAD)、联合国开发计划署(UNDP)、世界动物卫生组织(OIE)、国际植保公约组织(IPPC)、国际农业研究磋商组织(CGIAR)等涉农国际组织的合作,探索利用世界银行(WB)、亚洲基础设施投资银行(AIIB)、金砖国家新开发银行(NDB)、上海合作组织开发银行(SDB)等国际金融机构的融资平台,在资金使用及优惠贷款等方面,提高与有关国家农业合作的广度与深度。在此基础上,研究在“丝路基金”(Silk Road Fund)中设立农业国际发展基金,支持与沿线国家的跨国、跨区域的农业合作项目。加快中国进出口银行、国家开发银行等开发性金融机构支持我国农业“走出去”的融资模式创新,寻求境内外金融机构横纵结合、风险分摊、利益共享的合作模式。此外,在“一带一路”框架下,利用地缘优势与合作基础,合理布局沿线国家与国内省份/地区的对口及辐射安排,形成省域联动、突出优势、分工协作的全方位、多层次农业国际合作格局。

第二,中国在“一带一路”框架下开展的农业对外援助,做到了“软+硬”有机结合。一方面,中国与东道国共同推进农业领域的基础设施建设,包括做好农业水利基础设施建设,完善农业交通运输网络,建设集约化、全产业链的农业合作示范园区等,推进东道国农业生产机械化、农业市场多元化及农产品流通便利化,实现农业发展的互联互通。

另一方面,中国与东道国做好农业技术的推广与交流,实现农业发展知识的对接、农业发展技术的转移和农业发展经验的分享。在落实2030可持续发展议程上,积极发挥联合国粮农三机构(FAO、WFP、IFAD)等涉农国际多边平台的作用,促进中国“一带一路”倡议与联合国粮农三机构

① 根据农业农村部内部资料整理。

(FAO、WFP、IFAD)的战略目标实现战略对接与协同发展。具体体现在,一是与联合国粮农组织(FAO)建立全面战略伙伴关系,加强政策对话与交流,打造农业发展与南南合作的精品旗舰项目,创新知识分享与技术转移新机制,扩展多方合作伙伴关系,共同推动全球粮食安全与农业发展;二是重点发挥联合国世界粮食计划署(WFP)在华农业农村发展全球卓越中心的作用,与广大发展中国家分享中国改革开放40年在农业发展与减贫方面的成功实践经验,并积极开拓与私营部门的合作,积极筹措社会资源,将精准扶贫与南南合作有机对接与结合;三是充分发挥联合国国际农业发展基金(IFAD)作为国际涉农金融组织的作用,提高小农在社会转型过程中的受益能力和水平,促进包容性、创新、可持续农业农村经济的发展。总之,通过联合国粮农三机构(FAO、WFP、IFAD)等涉农国际多边平台,有效促进全球农业治理在多层次、多维度、多利益主体参与的国际发展合作。

尊重各国对本国发展战略和目标的自主权,通过南南合作与发展学院、中国国际发展知识中心、中国南南农业合作学院等新平台的建设,坚持发展模式多样化,系统研究、梳理、分享中国发展经验,持续深化农业南南合作,为全球发展贡献更多知识产品。推动中国农业示范园区、农村减贫基地建设,推动构建以“一带一路”国家为主线的新型南南农业合作格局。中国先后向联合国粮农组织(FAO)捐赠8000万美元用于在全球开展农业南南合作项目,使28个国家约100万小农受益,乌干达总统和习近平主席互致信函,高度评价中国在乌干达开展的农业南南合作项目。中国累计对外援助粮食300多万吨,帮助发展中国家减少1亿饥饿人口。中国对非援建27个农业技术示范中心,向非洲35个国家派遣567人次高级农业专家和332人次农业职教教师,帮助受援国在当地培养了约5万名农业人才,在华举办约200个培训班,培训约3000名农业官员和技术人员^①。关注联合国2030可持续发展议程,帮助拓展全球主要援助大国、新兴援助经济体与广大发展中国家间的联系,有效开展援助领域的对话,维护发展中国家在全球农业发展援助中的话语权。

第三,发挥好农业科技创新在全球农业治理的重要技术支撑作用。发展中国家与曾经的中国有着相似的发展背景与发展诉求,40年改革开放的经验更推动了“中国经验”向世界范围的传播。目前,中国的农业科技创新体系是在新中国成立后,经过50多年的发展历程建立起来的以政府所属的科研机构、农业院校、推广机构为主的农业科技创新体系^[19]。

在“一带一路”倡议下,加强中国农业先进适用技术与发展经验的“平行转移”,是促进农业科技创新要素跨国流动、农业科技服务输出、加强产能合作的现实需要,也是服务中国整体外交的战略要求^②。针对不同国家与地区的需求,以具有相对比较优势的农业技术转移为重点,围绕以下技术领域有选择的进行技术输出。包括,在旱作节水农业技术方面,以雨养农业技术及节水技术,如水土保持、膜下滴灌、集雨、盐碱地改良等技术为主;在动植物疫病防控方面,包括疫病防控、质检体系标准的建立、疫苗的输出等;在农业机械化方面,以小型农业机械输出为主,包括小型收割机、翻耕机等,以及大型农业机械的操作及维修等;在农村能源可持续利用方面,以清洁能源开发为主,包括沼气池建设、太阳能利用、稻田养鱼等技术;在产后处理及加工等方面,以粮食深加工、产后减损、收储及保鲜等为主^[20]。

从长远看,大数据、云计算、物联网、机器人等重要的技术创新正在为传统工业带来以智能化为核心的工业4.0革命^[21]。整合金砖国家(BRICS)、亚太经合组织(APEC)、二十国集团(G20)框架下的信息通讯技术合作机制,缩小发达国家与发展中国家之间的数字鸿沟,吸引更多经济体的参与

① 中国农业外交迈入新时代. 农民日报. 2017-12-26. http://szb.farmer.com.cn/nmr/b/html/2017-12/26/nw.D110000nmrb_20171226_1-04.htm?div=0.

② 关于深化农业科技体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的意见. 农业农村部. 2015-08-28. http://www.moa.gov.cn/zwl/m/zcfg/nybgz/201508/t20150828_4808826.htm.

和投入,使国际社会共享互联网经济红利,更好地发挥互联网经济优势,创新“互联网+”现代农业方式,包括互联网和移动应用、通信工具、与基础设施和运输网络更好的互联互通以及数字信息银行的作用^①,这也是中国提出“互联网+”行动计划战略意义所在。为加强农业理念、科技、机制等的创新,分享最佳发展实践与经验,在G20西安农业部长会议上,由中国提出建设“农业信息技术交流”“农业科技创新和知识共享”两大平台的倡议,有效整合了农业政策、农业技术、农业信息,聚集成数字化的成果,建设和完善农村公共服务、金融服务、远程教育、监测预警等云平台,推动互联网技术在农业全产业链中的运用,提高知识共建共享的程度,服务政府、科研机构、国际组织、私营部门、小农户等利益相关主体,加快从农业信息服务到农业知识服务的跨越式发展^②。

第四,在全球农业治理议题上,仅仅依赖国家政府力量明显不足,贸易与投资发展的微观基础在于企业等私营部门的发展。“建设‘一带一路’不是打造中国的‘后花园’,而是要打造沿途国家,乃至全世界人民共同的‘百花园’”^③。贸易与投资合作是“一带一路”倡议的重点内容,2017年我国对“一带一路”沿线国家非金融类直接投资143.6亿美元,占同期总额的12%,较上年提升了3.5%^④。2017年我国对“一带一路”沿线进出口1.16万亿美元,同比增长17.8%,占我国外贸总值的26.5%^[22]。推进与“一带一路”国家的农业合作,加强与俄罗斯“欧亚经济联盟”、蒙古“草原之路”、哈萨克斯坦“光明之路”、欧盟“容克投资计划”、匈牙利“向东开放”、英国“北方经济中心”、埃及“百万费丹土地改良计划”等国家发展战略对接^[23],并发挥多边合作机制作用,务实推进新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅等六大经济走廊农业投资贸易、科技、人员培训等领域的合作^⑤。

农业“走出去”是实施“走出去”战略的重要组成部分。以农业农村部为总召集人,由21个单位成立了农业对外合作部际联席机制,统筹利用“两种资源、两个市场”,服务国家农业外交和产业发展总体布局。在部际联席新机制下,在顶层设计方面,编制了农业对外合作规划体系,加强国家战略规划与地方发展规划、国别规划与产业规划的紧密衔接,形成农业“走出去”的纵横网络布局。在此基础上,根据新形势的发展需要,创设新的政策支持体系,包括财政、金融、税收、保险、检疫、进出口扶持等方面的内容,推动国内惠农政策的海外延伸。

在政策落地方面,首先,健全农业对外合作信息服务制度,利用“大数据”等集成技术,完善信息采集、统计、咨询与共享,为“走出去”企业提供信息服务支撑。在境外,注重将信息采集与农业全球布局相结合,包括派驻农业外交官、农业技术援助、农业科技转移等方面。在境内,推动部际联席成员单位、智库之间数据资源有条件的共建共享。建成集模型模拟、专家会商及可视化等多功能于一体的海外农业大数据分析研究系统,定期发布海外风险评估、金融保险服务、国别及产业研究、典型案例等重要信息,促进宏观决策向数据驱动、前瞻战略、靶向定制模式转变。

其次,以打造农业对外合作的重点旗舰项目为抓手,以现有多双边农业合作机制为载体,加强

① 二十国集团农业部长会议公报. 新华网. 2016-06-03. http://www.xinhuanet.com/world/2016-06/03/c_129039232.htm.

② G20农业首席科学家会议公报审议通过. 新华网. 2016-06-02. http://www.xinhuanet.com/fortune/2016-06/02/c_129035476.htm.

③ 习近平. 携手推进“一带一路”建设. 人民网. 2017-05-14. <http://world.people.com.cn/n1/2017/0515/c1002-29274975.html>.

④ 2017年我对“一带一路”沿线国家投资合作情况. 商务部. 2018-01-16. <http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/dgzz/201801/20180102699459.shtml>.

⑤ 共同推进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动. 农业农村部. 2017-05-12. http://jiuban.moa.gov.cn/zwlhm/zwdt/201705/t20170512_5604724.htm.

政府、企业、社会组织、金融机构等多元主体间相互合作,以企业为主体,以投资为驱动,以技术转移为突破口,以基础设施建设为基础,建立“基础设施+技术转移+示范辐射+投资”的合作模式。支持企业向资本和技术密集型等科技含量较高的领域倾斜,推动农业投资与科研项目的对接,聚焦全产业链的关键环节,在推动东道国重要产品出口创汇的同时,稳步实现紧缺性和战略性农产品产能布局多元化、贸易物流渠道多元化的格局,带动我国农技、农资、农机等“走出去”,构建农产品加工、出口、运输等各个环节的价值增值体系,强化全产业链布局。农业对外投资行业逐渐从种植业、养殖业等农业生产环节向农产品加工、仓储流通、信息服务等全产业链延伸,投资合作方式逐渐向企业联盟、跨国并购、经济合作区建设等多种模式转变^{[4]5}。

再次,进一步培育“走出去”市场主体。在粮油、水果、蔬菜、畜牧等大宗农产品加工企业中优先发展一批优势企业,促进大宗农产品的规模化生产。创建一批科技含量高的农产品精深加工企业,提高出口农产品的市场竞争力。农业农村部认定了塔吉克斯坦—中国农业合作示范园等10个境外园区为首批境外农业合作示范区建设试点,认定海南省琼海市等10个试验区为首批农业对外开放合作试验区建设试点^①,形成农业“走出去”的双轮驱动的内外统筹格局。在全国四个区域建立农业对外合作人才培训基地,培育扶持一批有实力的农业境外投资企业群体,启动“扬帆出海”培训工程,培养农业企业家、行政管理、科技、政策、外交官5支队伍,在全国高校范围内建立校企对接的“猎鹰行动计划”,构建农业“走出去”人才梯队,对提升农业“走出去”整体实力和保障粮食安全具有特殊的重要意义。

四、结束语

新时期,在十九大精神的指引下,中国参与全球农业治理的步伐正在从“农庄外交”向“农业的务实合作”方向迈进,中国农业元素从周边国家,到广袤非洲大地,再到欧美大陆逐步扩散,在“共商共建共享”的合作理念下,在农业领域“春华秋实”的实践中,中国在全球农业治理“真知灼见”的话语权与影响力稳步提升。通过开创性提出“构建人类命运共同体”的合作发展理念,以及“一带一路”倡议等全球公共产品,在制定国际秩序规则和制度安排上从“搭便车”转变为“提供方”,从被动接受到主动引领,重塑全球农业治理新秩序与国际发展战略布局,提供国际制度红利。中国农业对外合作将前所未有的走近全球农业治理舞台的中心,达到前所未有的广度、深度和力度,也将前所未有的具备在全球农业治理中响彻更多中国声音的能力和水平。

[参考文献]

- [1] 周弘. 全球化背景下“中国道路”的世界意义. 中国社会科学, 2009(5): 37-45
- [2] 英瓦尔·卡尔松, 什里达特·兰法尔. 天涯成比邻: 全球治理委员会的报告. 赵仲强, 译. 北京: 中国对外翻译出版社, 1995
- [3] 郭树勇. 试论全球治理对我国战略机遇期的影响. 国际展望, 2017(6): 1-16
- [4] 张芸, 张斌. 农业合作: 共建“一带一路”的突破口. 农业经济, 2016(8): 3-5
- [5] 盛来运, 付凌晖. 转型期农业发展对经济增长的影响. 中国农村经济, 2014(1): 4-12
- [6] 俞可平. 全球治理的趋势及我国的战略选择. 国外理论动态, 2008(10): 7-10
- [7] 蔡拓. 全球治理的反思与展望. 天津社会科学, 2015(1): 108-113
- [8] 吴志成, 何睿. 国家有限权力与全球有效治理. 世界经济与政治, 2013(12): 4-24

① 关于认定首批境外农业合作示范区和农业对外开放合作试验区的通知. 农业农村部. 2017-08-04. http://jiban.moa.gov.cn/zwillm/tzgg/tz/201708/t20170804_5769832.htm.

- [9] 何帆,冯维江,徐进. 全球治理机制面临的挑战及中国的对策. 世界经济与政治, 2013(4): 19-39
- [10] 张海冰. 试析 G20 在联合国 2015 年后发展议程中的角色. 现代国际关系, 2014(7): 44-51
- [11] 张军. 农业发展的第三次浪潮. 中国农村经济, 2015(5): 4-9
- [12] 俞国斌. 当代世界经济与政治. 成都: 西南财经大学出版社, 2013
- [13] 王颖梅, 程国强. “一带一路”背景下的中国农业发展. 农经, 2015(7): 74-77
- [14] 陈翔. 浅析“一带一路”建设背景下的中国农业外交. 现代国际关系, 2015(10): 48-53
- [15] 张福磊. 全球化时代的城市与国家关系研究——多层次治理的视角. 山东大学博士学位论文, 2015
- [16] 张胜军. 全球治理的最新发展和理论动态. 国外理论动态, 2012(10): 24-28
- [17] 吴红波. 2015 年后的国际发展合作——联合国视角. 国际展望, 2013(3): 1-7
- [18] John Ikenberry. Institution, Strategic Restraint and the Persistence of American Postwar Order. *International Security*, Winter 1998-1999(3): 43-78
- [19] 马胜杰, 王俊. 知识与我国农业科技创新体系的优化. 中国农村经济, 2001(12): 10-15
- [20] 徐长春, 郑戈, 熊炜, 等. “十三五”时期中国农业科技“走出去”的战略思考. 世界农业, 2016(4): 18-22
- [21] 郎平. 中国“网络强国”战略与 G20 框架下的互联网经济治理. 世界知识, 2016(5): 62-63
- [22] “一带一路”贸易数据“一带一路”贸易合作大数据报告(2017). 中国科技信息, 2017(20): 4-9
- [23] 刘志颐. 农业国际合作可义利兼收. 中国投资, 2017(13): 32-35

China's Role in Global Agriculture Governance

YU Haomiao YANG Yi XU Xiuli

Abstract The 19th Plenary Session of the Communist Party of China (CPC) pointed out the direction for China's diplomacy. From the perspective of global governance, more and more global issues are brought under the framework of global governance. The role and influence of global agricultural governance in the global governance system have become increasingly prominent. As an emerging economy, China participates in the global agricultural governance through “South-South Cooperation” and “Belt and Road Initiative”. This paper analyzes China's theory and practice of the global agricultural governance from four dimensions, including “agricultural cooperation mechanism, agricultural development cooperation, agricultural science and technology innovation, agricultural investment and trade”. This paper argues that agricultural cooperation mechanism is an important foundation for participation in the global agricultural governance, “Development” becomes a new cut-in-point for global agricultural governance, innovation in agricultural science and technology provide important technical support for global agricultural governance, and agricultural investment and trade are important engines for promoting the development of the global agricultural industry chain. Through the analysis of “China's solution” in the agriculture field, fill the agriculture gap in the global governance system, to explore new concept of improving the new global agricultural governance system with Chinese characteristics.

Keywords Global governance; Agriculture; Development cooperation; Technology innovation; Value chain