

非洲的农业政策特点

马 飞

(中国农业科学院 农业经济研究所 北京 海淀 100081)

摘 要 农业是非洲的重要基础产业,而良好的农业政策对非洲的粮食安全具有非常重要的意义。对非洲各国所实行的农业政策进行了归纳总结,指出积极发展生产,支持生物质能源、农业科技发展和改善农业投资环境已成为非洲农业政策的重要特点。

关键词 非洲;农业政策;特点

中图分类号 F74 **文献标志码** A **文章编号** 1673-291X(2010)16-0172-03

一、发展生产是非洲农业政策第一要务

农业是非洲国家的支柱产业,也是非洲国家寻求经济增长和消除贫困的希望所在。根据联合国非洲经济委员会和非盟联合发布的《2009 年非洲经济报告》,农业在非洲国家国民经济中仍然占据着主导地位,其 25%~35% 的国内生产总值、60% 的就业及农村人口的主要收入均来自农业领域。

然而,尽管农业在国民经济中的地位如此重要,非洲也幅员辽阔,自然条件优越,发展农业的条件得天独厚,但非洲国家不仅没能实现粮食自给自足,反而成为世界上唯一的粮食净进口大陆。据统计,在 2008 年,非洲国家用于进口粮食的款项高达 150 亿美元。在此背景下,发展农业生产成为非洲国家农业政策的第一要务。

成立于 2006 年的“非洲绿色革命联盟”即致力于增加非洲粮食产量、解决非洲日益严重的饥饿等问题。2008 年 6 月 4 日,该组织与联合国粮农组织、国际农业发展基金、世界粮食计划署 4 日在罗马签署谅解备忘录,目的就是帮助非洲国家的农民提高生产自救能力,努力打造出非洲的主要“产粮区”,应对非洲国家面临的饥荒和粮食危机问题,摆脱贫困和饥饿状况。

2005 年 2 月,非洲发展银行向塞拉利昂提供 1 860 万美元的援助资金,以帮助该国恢复因常年内战而被破坏的农业生产,尤其是促进大米的生产。同一项目在西非七国进行了统一实施,以帮助这些国家减贫和实现粮食安全计划,大大降低他们对粮食进口的依赖。

非洲联盟发起的非洲农业计划已于 2008 年 1 月在坦桑尼亚的达累斯萨拉姆正式启动,该计划致力于帮助非洲大陆发展农业,帮助解决那里的饥荒、贫困和营养不良等问题,目的是在 2015 年之前使农业产出每年增长 6%。

2007 年喀麦隆向国际粮农组织成功申请 1.72 亿非郎财政援助贷款,用以支持发展农业生产。喀麦隆用该贷款向挪威购买 820 吨大米、玉米和小米良种,主要用来资助喀北方

地区农民发展农业生产。2009 年 11 月,喀麦隆畜牧、渔业与畜产工业部在雅温得召开“国家畜牧业生产发展规划”研讨会,以通过制定畜牧业发展规划来推动喀麦隆的畜牧业生产,提高国家食品安全,改变农畜产品过分依赖进口的局面。

二、积极支持生物质能源的发展

生物能源主要是指从秸秆、甘蔗、玉米以及畜牧业的废弃物中提取的能源,如甘蔗乙醇和生物柴油等。众所周知,开发生物燃料不仅可以缓解能源紧张和解决环保问题,而且还可以形成新的经济增长点,有着多方面的利益。联合国贸发会议秘书长素帕猜曾表示,发展中国家推广生物燃料和替代能源,不仅可以促进能源来源的多样化,而且可以在当前国际能源价格剧烈变化的形势下实现自我保护。一些非洲国家也认为,本国有大片土地还没有被利用,发展生物燃料产业可以增加财政收入,用来支持发展农业,还可以创造就业机会,并减少本国对化石燃料的依赖。再加上近年来,国际石油价格持续处于高位。为了缓解高油价给经济发展带来的巨大压力,不少非洲国家积极寻求资金和技术发展生物燃料产业,开发生物能源并取得了一些进展。在整个非洲,已经有生物燃料项目或正在酝酿生物燃料项目的国家有尼日利亚、马里、南非、肯尼亚、莫桑比克、塞内加尔、刚果(金)、马拉维、赞比亚、加纳和津巴布韦等国。

塞内加尔是非洲生物能源开发最积极的倡导国之一,称得上是非洲生物能源开发的“排头兵”。塞内加尔总统瓦德指出:“生物燃料将会在非洲大陆掀起一场新的革命”。为了表示对生物燃料的重视,瓦德建立了一个专门致力于生物燃料和可再生能源发展的政府机构。

塞内加尔已与全球生物燃料生产大国巴西签署生物能源合作协议,巴西将帮助塞内加尔生产甘蔗乙醇和生物柴油。巴西总统卢拉说,生物燃料将帮助贫困国家增加就业机会和提高收入,并希望类似的合作协议能推广到非洲其他非石油生产国。塞内加尔已计划在东部坦巴昆达地区种植 115

收稿日期 2010-03-15

作者简介:马飞(1955-),男,陕西武功人,副研究员,从事国际农业合作研究。

公顷可提炼生物柴油的麻风树,然后向其他地区大面积推广。

在非洲大陆经济最发达的国家南非,政府宣布把发展生物燃料作为发展可再生能源的主攻方向。南非已有多家利用葵花子合成柴油的公司,还在研究从产出效益高数倍的藻类中合成柴油,预期到2013年生物能源的产量占南非能源总产量的40%。2006年7月,南非建设了非洲首家生物乙醇工厂,南非还计划建设7家类似的乙醇工厂。

撒哈拉以南非洲地区最大的石油生产国尼日利亚也不甘落后。2005年8月,巴西石油公司和尼日利亚国家石油公司就乙醇供应事宜达成协议,开启了两国在生物燃料领域的合作。根据协议,巴西石油公司将出资约2亿美元,在尼日利亚建设一家生物乙醇提炼厂以满足尼日利亚对乙醇的需求。在工厂投产之前,巴西石油公司将分期向尼日利亚出口生物乙醇。尼日利亚计划在巴西的技术支持下建设15家生物乙醇工厂,并在2010年前开始使用乙醇燃料汽车。

刚果(金)也已建立一个特别委员会,研究生产生物燃料的可能性。赞比亚农民种植了20多万公顷可以提炼生物柴油的农作物。2007年12月,赞比亚能源部副部长Magande进一步呼吁加强生物能源的发展以缓解用于原油进口的巨大外汇压力。此外,斯威士兰、加纳和津巴布韦等非洲国家也正在进行利用麻风树或甘蔗生产生物柴油的尝试。莫桑比克也于2007年启动了非洲最大的乙醇生产项目,预计将花费5.1亿美元。

三、促进农业科技发展

非洲国家的政府首脑们也都意识到了“科技是第一生产力”,而非洲国家数量多、国力发展不平衡,因此非洲国家选择了一条适合非洲实际、整合国家间和地区间科技力量的联合发展之路。在联合国的干预下,20世纪80年代初,非洲各国制定了《非洲经济发展的首要规划》(1986—1990年)和《拉格斯计划》(1980—2000年)。在这两个文件中,提出了各国政府应对发展科学和技术给予足够拨款,应大力加强对青少年的科学和技术教育的组织工作。

2005年,非洲第二届科技部长会议通过《非洲科技共同行动计划》,制定了非洲科技发展的总体战略。以合作寻求科技进步,进而推动经济发展,成为非洲各国的共识。

2007年2月,第八届非洲联盟首脑会议在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴举行。此次非盟首脑会议明确把农业、环境、卫生、水资源和信息技术列为非洲科技发展与合作的重点领域。这非常切合非洲经济与社会发展的实际需要。而针对科研投入不足问题,此次首脑会议要求非洲各国确保教育与科研投入不低于各国国内生产总值的1%,同时要求建立区域和次区域的科技合作机制,各国共享经验、信息和设施。此外,他们还建议设立专门研发基金,用于资助对非洲脱贫有价值的科研项目。

非洲国家领导人还决定加强对科技人才的培养,确立了每百万人中需有200名科学家的培养目标。各国将为年轻的科研人员提供专项资金,重奖在基础科学和应用科学领域取得重要科研成果的人才。非洲各国将建立符合国际标准的实验室,改善科研条件和环境,减少人才外流,鼓励年轻人,特别是年轻女性学习和掌握科学知识,为非洲的发展储备后续力量,增加科研经费,加强科技专利的保护工作。

除加强人才教育与培养外,防止人才大量外流也是非洲提高科技和科研水平不可忽视的因素。国际移民组织提供的统计数据显示,目前非洲国家每年有2万多名高素质人才离开本国,前往欧美等发达国家谋职。这严重阻碍了非洲大陆经济和社会的发展。非盟委员会负责人力和科技事务的委员认为,防止非洲人才外流的最根本途径是改善科研环境。他说,“我们建议创造一个更好的环境让科研人员能够留在非洲国家,让他们能在适当的环境中促进自身的发展,这就要通过完善制度,为科研人员提供研究中心,赋予大学新的活力,这些都将有助于使到国外留学的非洲人回到非洲,并且有地方进行他们的研究工作。”

同时,非洲国家还积极争取国际社会的支持。他们在科技和教育方面与联合国教科文组织的关系很密切。联合国教科文组织承诺派遣一些高级官员到非盟委员会的教育部门进行指导,世界银行也对非洲教育事务提供支持。非洲还积极参与南南合作,并在南南合作框架下取得了巨大成效。

非洲国家已经把增强科技实力作为发展综合国力的重要因素,努力改变非洲农业科技的落后状况。2007年10月,津巴布韦政府在哈拉雷举办“农业科技、种子和其他投入博览会”,以此来鼓励农民加大投入,利用科学技术提高产量,以获得粮食和其他经济作物大丰收。2009年8月,在中国参加第二十七届国际农业经济学家大会的“非洲绿色革命联盟”副主席阿基德米·阿德希纳以马拉维为例表示,该组织将可以向非洲落后地区提供贷款,传授知识,发展灌溉等技术,从而促进这些国家的粮食自给自足。

四、积极改善农业投资环境

目前非洲经济对于世界经济的贡献仅达1%,国外投资率仅占5%。为此,非洲国家近年来为发展经济,普遍采取了吸引外资的政策,积极改善投资环境,为投资者创造了良好的条件,有力地推动了外资注入非洲的农业发展。联合国非洲经济委员会和非洲联盟28日共同发表的《2009年非洲经济报告》指出,增加非洲农业生产现代化投资有助于缓解非洲经济面临全球经济衰退的不利影响,非洲经济复苏关键在于农业改革。而题为《2007全球商业环境报告:改革之道》的调查报告称,在2005—2006年度,2/3的非洲国家采取了至少一项重要举措以改善商业环境,其中坦桑尼亚和加纳表现尤为突出。南非在全球商业环境排名榜上仍名列非洲第一。为了鼓励外资投资农业,南非的一位部长或者省长即有权一次性批给投资者1000公顷土地无偿使用五十年,另外农业机械进口免税和免征一定所得税等。

对于坦桑尼亚来说,由于发展资金严重短缺,外资已成为经济发展的关键因素。十几年来,坦桑政府在国际货币基金组织和世界银行的支持下,执行经济调整计划,推行私有化,致力于营造良好的投资环境,并相应制定和出台了一些促进和保护投资的法规。如1997年坦桑政府出台了新的《坦桑尼亚投资法》。2000年成立了部际委员会,专门研究吸引外资的政策。2002年4月通过出口加工区法案。2007年,坦桑尼亚外交和国际合作部副部长阿里·伊德表示,坦政府高度重视经济外交对促进国民经济发展的显著作用,将吸引外来投资作为经济外交的重要目标。此外,坦桑尼亚还加入了世界银行外国投资保险组织、多边投资保护组织等组织,对外

资的保护做出了承诺。

农业及农产品加工业是坦桑重点吸引投资的最惠领域之一。投资于农业领域的原材料、资本货物免缴进口关税。花卉种植出口、纤维植物(如棉花和剑麻)的种植与出口、棕榈树产油、甘蔗种植产糖、生物能源(如生物柴油和乙醇燃料)植物种植、皮革粗加工和精加工、奶制品、香料、椰子、茶和咖啡等的加工利用等都是享受坦桑尼亚农业优惠政策的重点领域。根据国际咨询公司 AIT 科尔尼咨询公司 2006 完成的一项关于外国在坦桑尼亚投资前景的调查报告,农业高居坦桑尼亚吸引外国投资排行榜首。而根据世界银行发布的世界投资报告 2004 年,坦桑尼亚的吸引外资能力排在非洲第十三位,到 2006 年上升至十一位,仅次于盛产石油以及非洲经济较发达的国家。坦桑尼亚吸引外资能力的提高得益于其良好的发展政策和稳定的社会环境。

农业也是尼日利亚政府提供外资优惠政策的优先领域之一。其主要目标是实现粮食生产的自给,并将多余部分作为工业原料出口。其支持的主要领域包括:各方面的直接农业生产,特别是花生、棉花、可可、油椰子的生产、渔业生产和林业;农产品加工、农产品储藏设施;农用物资的供应和销

售;农业机械化,即使用农业设备,如推土机、拖拉机等,包括提供土地清理和土地平整服务;农业支持领域,包括研究和为研究提供资金支持;水资源开发,特别是沿着河流修建灌溉和防洪的设施,修建拦水土坝、打井;为农田现场加工,如脱粒,或对农作物进行进一步加工供使用或储藏;开发小规模、机械化的技术。

就农业生产和土地开发来说,尼日利亚实行的农业商业化项目为国外投资者提供了宽松的环境。该项目给每个投资者 1 000 公顷土地,租期 25 年,而且享有一定的免税期。来自津巴布韦、韩国、科威特和美国的农民来到尼日利亚进行农业开发活动。不到五年,原来的矮树丛林变为良田和牧场,80%的土地都得到了耕种。这对减轻尼日利亚的进口依赖起到了重要作用。

改善投资环境,积极引进外资已经成为众多非洲国家发展农业经济的重要措施之一。在 2008 年召开的第一届非洲经济研讨会上,喀麦隆总理伊诺尼强调非洲国家要尽快改变投资渠道不畅、管理混乱、税收高、公共管理落后、基础设施差等的不良投资环境,要采取政策吸引各国投资者、银行家、中小企业者到非洲投资,加快非洲经济发展。

参考文献:

- [1] 走出非洲农业发展之路[EB/OL].盛世金农网,2009-07-02.
- [2] 联合国农业机构将帮助非洲增加粮食生产[EB/OL].中国农业网,2008-06-05.
- [3] 驻喀麦隆使馆经商参处.国际粮农组织提供贷款支持喀麦隆发展农业生产,2007-03-07.
- [4] 非洲发展银行将援助塞拉利昂恢复农业生产[EB/OL].<http://www.aweb.com.cn>,2005-02-04.
- [5] 苏丹政府鼓励农民使用现代农业技术[EB/OL].盛世金农网,2009-04-06.
- [6] 王伟强.喀政府拟制定国家畜牧业生产发展规划[EB/OL].<http://www.sd-africa.com/topic>,2009-11-19.
- [7] 汪巍.非洲农业发展前景广阔[N].中国经济时报,2009-07-08.
- [8] 非洲专家普遍认为,农业生产工业化是非洲经济发展方向[EB/OL].中国商务新闻网,2008-07-13.
- [9] 诱人的非洲农业与农业机械市场,种菜也能赚钱[EB/OL].<http://www.china.com.cn/travel/zhuanti/africa/2007-04>,2008-09-17.
- [10] 粮农组织.非洲农业拥有巨大潜力但农业政策必须继续改善[EB/OL].<http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?newsID=12303>,2009-09-28.
- [11] 非洲绿色革命联盟.科技支援非洲农业发展[EB/OL].富农网,2009-09-06.
- [12] 增加投入提高非洲农业科技化[EB/OL].盛世金农网,2009-07-04.
- [13] 非洲经济复苏重在农业改革[EB/OL].河南兴农网,2009-06-01.
- [14] 义高潮.调查报告称农业和采矿业高居坦桑尼亚吸引外资排行榜首[EB/OL].<http://www.benxi.ln.cn/news/ReadNews>,2006-12-27.
- [15] 坦桑尼亚在东非共同体国家中吸引外资最多[N].非洲之窗,2008-04-16.
- [16] 黄培昭.缓解能源短缺 非洲开源与节流并重[N].人民日报,2008-01-09.
- [17] 刘颖.非洲国家积极探索开发生物能源[EB/OL].国际能源网,2007-08-08.
- [18] 卢荻.非洲发展生物燃料潜力大[N].科学时报,2008-04-01.

Characteristic of Agricultural Policy in Africa

MA Fei

(Institute of Agricultural Economics and Development, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China)

Abstract: agriculture is the basic industry in Africa, and suitable agricultural policy is very important for the food security in Africa. The author conclude the characteristic of the agricultural policy in Africa. The first is that the first task is to develop production. The second is to support the development of biomass energy. The third is to promote the development of agricultural science and technology. And the last is to improve the investment environment.

Key words: africa, agricultural policy, characteristic

[责任编辑 安世友]