

前景广阔的中非农业合作

唐正平

【内容提要】 非洲地域辽阔,农业资源丰富,农业生产方式仍处于粗放式生产阶段,农业产量低,粮食严重短缺,亟需获得国际援助和持续开展卓有成效的国际合作。1959年以来,中国与非洲的农业合作大体经历了纯农业援助和经济调整时期的农业合作两个阶段,目前正处于市场经济体制下的农业合作开发阶段。40多年中,中非农业合作成绩显著,且积累了很多成功经验。特别是近年来,中非开展多层次、多渠道、大范围的农业合作与交流,取得了很好的效果,非洲国家的经济建设也取得了令人鼓舞的成就,非洲也逐步成为国际上新的投资热点。在此形势下,中非农业合作的前景十分广阔。

【关键词】 中国 非洲 农业合作 前景 广阔

【作者简介】 唐正平,农业部国际合作司司长,高级经济师。近年来先后主编出版《世界农业问题研究》1~4集、《当代世界农业面面观》等多部专著。通信地址:同工作单位;邮编:100026。

中非农业合作的基本情况

(一) 非洲农业概况

非洲大陆总面积 3030 万平方公里,共有 53 个国家,总人口 7 亿多,约占世界总人口的 13%。该大陆为地势平坦的高原,有耕地 1.9 亿公顷,森林 6.8 亿公顷,草地 9 亿公顷,人均占有量均高于中国。该大陆 95% 的地区属亚热带气候,年平均气温 20℃ 以上;降雨分布不均,有的地区年降雨量多达 1000~3000 毫米,有的仅为 50~100 毫米;大部分地区水资源丰富。在产业构成上,非洲绝大多数国家以农业为主,农业人口和劳动力占总人口的比重都在 60% 以上。农业生产中有较发达的热带经济作物,可可产量和出口量分别占世界总量的 56% 和 63%;咖啡产量和出口量均占世界总量的 18%;棉花产量占 4.7%,原棉出口量占 12%;天然橡胶、棕榈仁、花生、剑麻等产品产量和出口量在世界市场上都占有较大份额。

非洲农业资源丰富,有条件和潜力实现粮食

自给。非洲有大量可开垦土地,联合国粮农组织认为:通过兴修水利等工程措施,耕地面积可扩大 3 倍以上;通过扩大灌溉,增施肥料,防治病虫害,改善生态环境等,粮食单产可成倍提高。然而,由于种种原因,长期以来非洲粮食生产能力低下,目前,粮食单产每公顷仅为 1237 公斤,不及世界平均单产的一半。粮食自给率约为 70%,仅撒哈拉以南地区长期营养不良的人口就有 2 亿多,意即每五个人中有两个人营养不良。非洲国家粮食严重短缺的主要原因诸如:(1)许多非洲国家独立后急于发展经济,在实行以私有化、自由化、市场化为中心的经济调整和改革中,采取了“重工轻农”的发展战略,农业没得到应有的重视。(2)基础设施和生产条件差,投入不足,人才缺乏,抵御自然灾害能力低。(3)农业生产方式仍停留在“刀耕火种”的粗放式生产阶段,劳动工具简陋,土地使用率极低。(4)一些国家政局动荡,战乱频仍,对农业发展产生了不良影响。

(二) 中非农业合作的历史

1959 年,我国向刚刚获得独立的几内亚无偿

提供粮食援助,这是中非农业合作的最早起点。截至目前,中非农业合作大体可分为3个阶段:

纯农业援助阶段(1959年~20世纪70年代末) 在这个阶段中,中国先后帮助几内亚、马里、坦桑尼亚、刚果(布)、索马里、乌干达、塞拉利昂、尼日尔、多哥、民主刚果、毛里塔尼亚等国实施了上百个农业项目,包括农业技术试验站、农业技术推广站和一些规模较大的农场,种植面积达4万多公顷;还承建了一批水利工程项目,受益面积达7万多公顷。农业援助方式是由国务院统一部署,农业部组织各省农业厅负责实施。主要内容是由中国农业专家帮助受援国种植农作物,繁育农作物品种,指导进行农技试验和推广。通过援助,把中国一部分农业技术,如农作物的种植技术、品种繁育技术、生猪饲养技术、水产养殖和捕捞技术、农产品初加工技术等传输给受援国。这个阶段的中非农业合作是以中国向非洲国家提供经济技术援助的方式进行的,受援国单方面受益。这个时期,只关注项目援助速度,忽视了经营管理和人员培训,项目移交后不久,经营出现滑坡,普遍缺乏可重复性和可持续性。

经济调整时期的农业合作阶段(20世纪70年代末~90年代中) 20世纪70年代末,中国开始实行对外开放政策,逐步对外援政策和经援项目管理体制进行了调整。从1980年起,中国开始对部分经援项目实行投资包干制,改变了以往由行政部门负责、项目费用实报实销预决算制。1984年,中国开始试行经援项目承包责任制,把竞争机制引入到援外项目管理中,加强经济技术责任制。这一新体制强调:强化项目管理,注重项目的经济效益,确保项目成功率;要求援外体制与国际惯例接轨,谋求国际经济合作,探索新的合作形式,使双方受益,把中国单向援助转变为双方合作,包括技术合作、管理合作、代管经营、租赁经营,等等。

自1986年起,中国参与了国际多边援助计划,为42个非洲国家提供水稻种植、淡水养殖、蔬菜栽培、农业机械等方面的技术培训。在这个时期,中非农业合作发生了重大变化。一方面,中方各部委和一些省市可以直接接受中央政府下达的对非农业合作任务,由农业部直接负责的中非农业合作项目减少,单项资金数额大幅下降,有的项目仅有几十万元,除了支付援外人员的补助费外,

基本上无力从事研究、开发和推广工作,处于维持状态。另方面,中非农业合作中出现了一些积极的变化:(1)在项目选择上,注重经济效益和具有示范效果的技术合作项目,不再搞那些不切实际的大项目,避免了资金的无效使用。(2)在项目实施上,采取了包干制和承包制,实现了责、权、利的统一,调动了实施单位的积极性。(3)在项目管理上,改变了建成项目移交受援国管理的方法,及时提出继续合作,使建成项目具有一定程度的持续性。(4)积极开拓新的合作领域,如农村能源建设项目——摩洛哥沼气项目,颇受该国欢迎。

市场经济体制下的中非农业合作开发阶段(1995年以来) 随着中国正式启动市场经济体制,中非经济合作进入新阶段。从1995年起,中国进一步明确了互利合作的援外方针:(1)国家积极推行政府优惠贴息贷款援助新方式;(2)鼓励援助资金与贸易、合作资金结合使用;(3)鼓励国内有实力的企业参与实施援助项目;(4)鼓励将援助资金用于当地有资源和市场的生产性项目。根据非洲的基本情况,中国政府特别鼓励大型骨干企业在非洲进行资源开发型投资开发工作。

在农业领域,中国农垦集团总公司(以下简称中垦)、中国水产集团总公司(以下简称中水)和中牧集团扮演了主要角色。目前,中垦在非洲十多个国家有农业合作项目,其中在赞比亚投资兴建的中赞友谊农场,经营状况较好,一直保持盈利。在几内亚投资2000万美元,进行农业合作开发,走的是“以粮为主、多种经营”的路子,将中国农业发展的成功经验用于非洲的实践,目前还在探索阶段。中水在非洲13个国家有23个渔业合作项目,有渔船450多艘,劳务人员近万名,水产品年产量40多万标准吨,取得较好的经济效益。

中非农业合作的现状

农业是中非进行经济技术合作的重要组成部分,中国和非洲各国政府均高度重视开展农业领域的合作,近年来进行的多层次、多渠道、大范围的农业合作与交流取得了很好的效果。主要表现为:

(一) 积极推动政府农业部门高层往来

改革开放以来,中国和非洲国家农业部门的高层往来持续不断。非洲国家非常重视中国农村

改革和农业发展的成功经验, 纷纷派团来华学习, 渴望扩大同中国的农业合作与交流。通过高层互访, 增进了双方的相互了解, 发展了传统友谊, 对促进中非农业发展起到了积极作用。到目前为止, 我们已先后与埃及、肯尼亚、几内亚、埃塞俄比亚等国签署了农业合作谅解备忘录(协议), 与几内亚、毛里塔尼亚和几内亚比绍签署了渔业合作协定, 与南非签署了政府间动植物检疫协定, 现正在与南非、莫桑比克商谈农业合作协议签署事宜。

(二) 继续开展农业经济技术合作

中国政府高度重视与非洲进行农业技术合作, 按照平等互利的原则, 向一些非洲国家提供了力所能及的援助。据不完全统计, 自 20 世纪 60 年代以来, 中国帮助非洲 40 个国家实施了近 200 个农业项目, 包括一些农技试验站、农技推广站和大农场; 先后派出农技人员一万多人, 开垦、种植了近 7 万公顷的土地, 在坦桑尼亚、乌干达、索马里、尼日尔、贝宁、加纳、加蓬、几内亚等国大面积种植水稻获得丰收; 在塞拉利昂、马里、多哥、坦桑尼亚、几内亚发展甘蔗生产, 帮助这些国家实现了食糖自给。特别是 20 世纪 70 年代末, 中国援建了一批规模较大的农场, 对解决当地粮食短缺和受援国经济的发展发挥了重要作用。今年 6 月, 世界粮农首脑会议期间, 许多国家首脑在会见我国领导人时, 纷纷提出希望加强与我国进行农业合作, 对在我国在农业方面向非洲国家提供的帮助给予了高度评价。

(三) 不断探索中非农业合作的新途径

积极参加多边活动, 开展“南南合作”。

1994 年以来, 我国积极参加联合国粮农组织实施的《粮食安全行动特别计划》, 已同毛里塔尼亚、加纳、埃塞俄比亚和马里等非洲国家签署了《南南合作协定》, 派出了大批专家赴非洲国家, 帮助发展农业生产, 培训农技专家。目前拟与几内亚、尼日利亚等国签署协议。通过开展技术指导和培训, 用中国发展农业的成功技术和经验, 帮助缺粮的非洲国家提高生产能力, 解决粮食供给问题。

双边农业技术合作稳步展开。近年来, 中国农业部与埃塞俄比亚农业部合作的农业职业技术教育培训项目就是一个有益的尝试。根据两部签署的合作协议, 埃塞俄比亚提供资金, 中方选派教师赴埃进行农业职业技术教育培训工作, 帮助建立职业技术教育培训体系, 逐步实施“绿色证

书”工程, 提高农民素质。项目第一阶段已派出 50 多名教师, 对埃农业技术培训学院师生进行了培训和教学。经过近一年的努力, 项目取得了很大的成功, 受到了埃方的高度评价, 所派教师顺利完成教学任务回国。今年 9 月, 我部与埃方签署了项目第二阶段的合作协议, 根据协议, 64 名教师将于今年陆续赴埃执行职业技术培训工作。该项目的成功实施, 开创了由非洲国家提供经费, 中国提供农技人才新的合作方式。另外, 刚果(金)也与我部达成初步意向, 刚果(金)提供经费, 邀请我国农业、渔业专家赴刚果(金)进行考察, 拟在此基础上确定进一步合作内容。博茨瓦纳农业部也向我部提出, 博方提供经费, 希望聘请数名中国农业和畜牧专家, 帮助博方发展农牧业。这些活动进一步拓展了中非农业合作的路径。

进一步加强渔业合作。目前, 我国已与毛里塔尼亚、几内亚和几内亚比绍签订了政府间《双边渔业合作协定》, 并在此框架下, 进行正常的合作与交流。此外, 中水及有关省(市)的一些渔业公司与许多非洲国家在渔业方面保持着良好的经贸合作关系, 并取得了较好的经济和社会效益。如中水现与几内亚、几内亚比绍、冈比亚、塞内加尔、塞拉利昂、摩洛哥、尼日利亚、毛里塔尼亚、纳米比亚和安哥拉等 10 个国家进行渔业合作。

中非农业合作的主要经验教训

(一) 中非农业合作的主要经验

坚持中国优势与非洲需求相结合。我国是农业大国, 在农业生产经营方面具有先进的技术, 在经营管理方面, 有许多成功的经验。非洲土地肥沃、气候宜人, 有大量闲置的耕地, 有发展农业得天独厚的自然条件。同时非洲国家的农业生产水平比较低, 管理比较粗放。因此, 双方在农业方面互补性很强。这就要求我们与非洲国家开展农业合作时, 一定要充分利用双方各自的优势。

选好选准合作国家。非洲各国农业资源、农业技术、消费习惯及市场容量等不尽相同, 社会经济环境也各有不同。因此, 开展农业合作一定要选择政局稳定、法制健全及市场容量大的非洲国家, 这是保证合作项目成功的前提。合作项目的选择要有所侧重, 因地制宜, “对症下药”,

与合作对象国的经济和农业发展规划相协调,注重发展战略层次的合作,重点应考虑可持续性的项目。目前,要着重落实“南南合作项目”、“中非合作论坛项目”和中国与非洲有关国家的双边合作项目;继续推动在种植、畜牧、水产、生物技术、环保和可持续发展等领域的合作;鼓励中国农业企业到有条件的非洲国家进行农业开发合作。

选准合作项目、合作伙伴及项目负责人。

每个项目的选定需经多方考察和反复论证,积极和充分地同中国驻当地使馆进行沟通与联系,充分了解和熟悉情况,并向有关专家进行咨询,严格进行项目的可行性论证。项目负责人必须是作风正派,熟悉农业生产经营业务,具有丰富的管理经验,又有敏锐的市场眼光和强烈开拓意识的人员,这是项目成功的关键。

坚持从长计议,制定长远发展规划。从经济全球化的未来发展格局来考虑,中非农业合作应是长期战略,而非权宜之计。从中国加入世贸组织的角度说,要保证中国农业进入国际市场,弥补西方跨国公司的产品冲击中国国内市场的损失,中国农业的机遇在于走出去,占领发展中国家市场,积极实施对外市场多元化战略。从中国资源占有方面来说,自身农业资源有限,必须充分发挥自身的优势,积极利用海外资源,达到双方优势互补,开拓境外发展空间;加之非洲国家具有多方面的复杂性,农业发展过程的长期性,以及其他一些内外因素,亟需建立一个长期合作机制。与国家经济社会发展的五年计划、十年计划相适应,要制定中非农业合作的长期发展规划,设定某个时期内如何利用非洲资源,如何开拓国际市场,寻求有良好前景的发展空间,确定重点对象国家、重点项目、配套资金及其他支持政策和措施。同时,确定有关的农业研究机构,加强对中非农业合作的研究,为决策提供咨询和依据。

针对具体合作项目确定技术路线。开展中非农业合作要量力而行,循序渐进,稳扎稳打,务求实效,不断增进与合作对象国的友谊。

第一、外援与技术合作要分开。对外援助与合作是不同性质的涉外经济活动,各有不同的目标和评价标准,应分开管理,区别对待。对外援助项目,应归口对外经贸部管理,农业技术合作应归口农业部管理。

第二、中非农业合作要符合合作对象国农业发展战略要求,将中国农业发展成功的思路、理论和经验运用于合作项目,使合作成果对合作对象国农业和农村经济发展发挥更大作用。不应只注意技术转移,更要关注管理,加强合作对象国人员的培训,通过培训和传帮带,使他们学会农业管理,增进合作成果的可重复性和可持续性。

第三、境外资源开发投资项目,要实行多种经营,即生产、加工、销售一体化,发展农产品初加工和精深加工,以制成品上市。循环利用资源,降低产品成本。有条件的地方,要尽量实行企业经营“当地化”,争取得到合作对象国的优惠政策待遇,提高我国境外企业的综合竞争力。中国境外公司要加强协调,一致对外,维护中国的利益,切实执行国家产业政策,绝对避免企业间不正当竞争。

第四、要建立中外农业合作的知识积累机制,建立健全合作项目的全程管理,注意总结经验,形成制度规范,进一步完善项目评价制度,提高合作决策的科学性、合作项目的成功率以及经营效率和经济效益。

(二) 主要教训

以往中非农业合作过于强调上档次、上规模,过多考虑示范作用,很少考虑经济效益。一些项目建成后,在中国技术专家的指导下,项目运行良好,生产也连年获得丰收。但是,在中国专家撤离后,整个农业生产出现了不利变化,往往又恢复到刀耕火种的年代。对此,项目所在国认为上述做法不符合当地实际情况。

此外,还存在考察不周、选址不当,供销方案不落实,设计脱离实际,产品质量未过关,售后服务不及时,经营管理不善等诸多问题。由于这些原因,往往导致一个项目经过一个短暂时期的辉煌就走下坡路,甚至导致工程报废。

中非农业合作的前景

随着非洲国家政局逐渐稳定,民主化进程加快,法制建设逐步完善,经济建设也取得令人鼓舞的成就,非洲也逐渐成为国际上新的投资热点。在新的形势下,中非农业合作的前景十分广阔。

(一) 非洲土地辽阔,农业资源丰富,但农业生产经营尚处在技术、资金和劳力投入很低的粗放

经营阶段, 农业劳动生产力低下, 粮食不能自给, 农业生产缺资金、少技术, 因此发展潜力很大, 尤其是粮食生产, 运用我国成功的农业实用技术, 帮助非洲国家发展农业生产, 可以弥补我国农业土地和资源的不足, 又可以帮助非洲国家把资源优势转化为产业优势。特别是热带和亚热带地区农业, 中国与非洲的情况十分接近, 许多热带农业生产技术和品种在非洲有很好的推广价值。

(二) 结合产业结构调整, 收购当地农场, 实现低成本发展。20 世纪初, 许多非洲国家沦为殖民地, 大批英、法及印巴人涌入, 跑马圈地, 雇佣当地工人, 兴建农场, 种植咖啡、可可等热带作物, 农产品源源不断地运往欧洲, 成为欧洲初级农产品的供应地, 农场主的财富也随之增加。随着时间推移, 第一代创业, 第二代发展, 已经富裕的第三代人受西方教育, 不愿去从事农业, 而老农场主大部分年纪已大, 体力不济, 无力再从事农场业务, 纷纷抛售和处理这些经营了几十年的农场。这些农场生产当地或欧洲市场所需的产品, 且已具备一定的规模, 有定向的销售市场, 有熟练和稳定的工人。因此, 收购这些农场, 质高价低, 事半功倍。一些老华侨也有同样的问题, 表示愿把农场低价卖给祖国的人经营, 为祖国做一些事情。

同时, 我国与一些欧美国家及国际组织也先后在非洲许多国家建设农场, 这类农场标准高, 投资大, 水利设施齐全, 土地规划也比较规范。由于体制和受援国的原因建成后移交, 撤走专家和停止援助后即荒废。这类项目, 受援国也对没能发挥应有的作用而惋惜, 渴求中国人给予修复和经营。因此, 中国企业去修复和改造这些项目, 可以节约投资, 节省时间, 做到投资少、见效快。另外, 今年非洲粮食严重短缺, 莫桑比克、赞比亚等约有上千万人处于饥饿状态。津巴布韦土地肥沃, 气候条件优越, 白人农场主撤出后, 当地人无力经营农场, 我们完全可以带着技术、人员、种子和机械设备去承包, 合作经营, 或输出技术和劳务等。

(三) 中国在 40 多年援助非洲的实践中, 积累了丰富的农业合作经验, 并培养和锻炼了大批懂管理、懂技术和勇于开拓的人才。许多项目投资到位, 优惠政策也落实, 有市场, 有资源, 技术含量也不高, 但就是搞不好, 根本原因是管理和人才问题。因此, 要强调既要赚钱又要讲奉献, 既要给国

家创造效益, 又要注意所在国的利益。要学习国外的先进管理经验, 人才是关键, 要用规范的准则去约束和鼓励员工, 通过实践不断考核、监督、选拔和造就大批忠于国家和献身事业的人才。

(四) 非洲有 7 亿多人口, 是世界上最不发达国家最集中、战乱和饥荒最频繁的地区, 也是农产品和食品最短缺的地区。一方面, 以前的殖民统治, 使得国家底子薄, 一贫如洗, 没有一点发展的基础。另一方面, 国家人口太少, 农业生产难以形成产业。过去, 我们与非洲进行农业合作, 基本是单个独立的小项目, 对于物质匮乏的发展中国家来说, 确实能解决些问题。现在, 非洲国家经过多年的建设和发展, 也开始注重科学管理和经济效益问题。因此, 我们与非洲国家开展农业合作, 应及时进行调整, 推行集约化、产业化经营, 以获得最大的效益。同时, 应优先发展以下几项农业产业:

农业种植 包括粮食、蔬菜、花卉种植业。提出进行合作的国家有: 刚果(金)、尼日利亚、喀麦隆、科特迪瓦、肯尼亚、马达加斯加、几内亚、埃塞俄比亚、赞比亚、毛里塔尼亚、苏丹、塞拉利昂、阿尔及利亚和南非等。

农技推广与培训 提出此项合作意向的国家有: 中非共和国、突尼斯、喀麦隆、尼日利亚、几内亚和津巴布韦等。

农业机械 塞拉利昂、喀麦隆、科特迪瓦、肯尼亚、尼日利亚、几内亚、莫桑比克和南非等, 提出与我国合作发展农业机械。

水利灌溉 阿尔及利亚、肯尼亚、苏丹和塞拉利昂等国家提出与我国合作发展水利灌溉产业。

养殖业 尼日尔、科特迪瓦、埃塞俄比亚、阿尔及利亚、几内亚和赞比亚等国家提出与我国合作发展养殖业。

农产品加工 提出与我国进行合作的国家有: 突尼斯、肯尼亚、毛里塔尼亚、苏丹、贝宁、几内亚、加蓬、尼日利亚、阿尔及利亚、喀麦隆、马达加斯加和埃塞俄比亚等。

工程承包 毛里塔尼亚等愿与我国合作进行工程承包。

(责任编辑: 徐 拓; 责任校对: 邢永平)