

· 热点透视 ·

中非合作论坛框架下中非农业合作的新发展与新挑战^{*}

唐丽霞 赵文杰 李小云

内容提要 中非合作论坛的成立为中非合作翻开了新的历史篇章。过去20年来,农业作为中非合作的传统领域和重要利益交汇点,也在论坛框架下不断丰富和完善并取得诸多新进展:合作方式从无偿援助转向援助、贸易与投资相结合;合作主体从政府为主发展为多主体、多渠道共同参与;合作内容从粮食作物生产环节向全产业链扩展;合作形式从碎片化项目合作走向机制化合作。与此同时,中非农业合作仍然面临诸多挑战:对突发性的农业风险和自然灾害缺乏合作应对机制;对不同国家的特殊性农业发展问题关注不够;对提升非洲国家农业治理能力关注不足;对农业嵌入的整体社会系统尤其是非洲乡村治理及运行机制的研究仍不充分。未来,中非之间应加强农业治理能力建设、乡村综合发展、紧急突发事件应对等方面的合作,进一步拓宽合作主体,加强中国与非洲国家本土的农业高校、科研机构、企业等合作。此外,中方应加强对非洲重要国家农业发展情况的系统性研究,提升中非农业合作的针对性和有效性。

关键词 中非农业合作 中非合作论坛 援助 能力建设 乡村治理

作者简介 唐丽霞,中国农业大学人文与发展学院/国际发展与全球农业学院教授、博士生导师(北京 100193);赵文杰,中国农业大学人文与发展学院博士研究生(北京 100193);李小云,中国农业大学人文与发展学院/国际发展与全球农业学院教授、博士生导师(北京 100193)。

^{*} 本研究得到了英国国际发展部资助的中国发展研究网络(CIDRN)项目二期的支持。感谢期刊匿名评审专家提出的宝贵意见,文责作者自负。

进入 21 世纪以来,尤其是 2000 年中非合作论坛的成立,使中国与广大非洲国家在政治、经济等领域的合作不断加强。在此之前,中非关系稳步发展,但缺乏统一的机制化合作平台,在国际社会普遍加强对非合作而中非双方又均有强烈合作意愿的大背景下,中非合作论坛的成立为中国与非洲之间搭建起规范化的政策对话和沟通平台。^①这一合作机制经历过去 20 年的发展,在不断探索中逐渐趋于成熟和稳定。虽然国际社会对中非合作论坛存在褒贬不一的看法,甚至将这一机制误读为中国借以在非洲扩大势力范围,获取资源、土地和市场的途径^②,但中非合作论坛的积极效果仍然十分突出。随着《中非合作论坛后续机制程序》的确立以及中非民间论坛、中非减贫与发展会议等分论坛或会议的陆续召开,这一多边合作平台也日趋规范化、制度化,合作内容不断增多,合作层次不断加深,中非合作论坛机制已经成为中国参与国际制度建构和全球治理的一部分。论坛的成立促使中非关系摆脱了原本相对分散、缺乏制度体系的状态,逐渐与国际环境相适应并呈现出自身特有的机制化发展路径。作为中非合作的传统领域和重要利益交汇点,农业合作一直伴随并促进着中非关系的发展,在中非合作论坛框架下,中非农业合作出现了诸多新发展,也面临着不少新挑战。鉴此,本文以中非合作论坛确立的一系列行动计划和中非农业合作的实践为基础,对这些问题进行讨论。

中非农业合作的历史脉络

中国对非农业合作始于 20 世纪 50 年代。1955 年万隆会议后,中国与非洲国家开始建立外交关系并向非洲提供了大量无偿援助。^③1959 年,中国向几内亚政府提供粮食援助标志着中非农业合作的开始。60 余年来,农业合作在中非合作中始终占有重要地位,伴随着中非关系的变革,中非农业合作的发展可以分为 3 个历史阶段。

① 李安山、刘海方 《论中非合作论坛的运作机制及其与非洲一体化的关系》,载《教学与研究》2012 年第 6 期,第 57~65 页。

② 张忠祥 《中非合作论坛框架下的农业合作——兼论“中国海外屯田”说》,载《国际展望》2009 年第 2 期,第 8 页、第 103~112 页。

③ Piet Konings “China and Africa Building a Strategic Partnership”, *Journal of Developing Societies*, Vol. 23, No. 23, 2007, pp. 341-367.

第一阶段从1959年到20世纪70年代末,中国政府主要向非洲国家提供无偿农业援助,援助方式包括建设示范农场、农业技术试验站和推广站、农田水利工程项目以及派遣农业技术专家等。中国先后帮助非洲国家实施了近180个农业项目^①,其中比较著名的有坦桑尼亚的姆巴拉利农场和鲁伏农场、乌干达的奇奔巴农场和多禾农场、刚果(布)的贡贝农场、扎伊尔的恩吉利实验农场、加纳的水稻和棉花农场、马里的甘蔗种植园以及毛里塔尼亚的姆颇利农场等。^②虽然这些早期的援助项目面临着可持续发展的挑战,后来被改制、拍卖或者分配给当地农民,但不少中国早期援助的农田水利工程和农场规划至今仍然发挥着作用,如坦桑尼亚的姆巴拉利农场1977年建成并移交坦方,其配套的灌溉设施、小型水电站、农机修配厂、碾米厂等至今仍在运转。这一时期,中非农业合作的方式主要是农业援助,合作主体以政府为主。从资源流向上来看,援助资源主要从中国流向非洲,对于中国而言是一种单向的利他型合作,当然这也是为了配合当时国际意识形态斗争以及发展中国家间建立和维持外交关系的需要。这一时期援助项目总量虽然不多,但对非洲国家农业发展的促进作用仍非常明显。坦桑尼亚的鲁伏农场便是成功案例,目前该农场仍然是坦桑尼亚农业部管理下的重要示范性农场,坦桑尼亚政府将农场土地出租给900余农户经营,借助于70年代中国援建该农场时的科学规划和较为完备的水利、电力等设施以及较为先进的耕作技术,该垦区的水稻单产可以达到每公顷5~7吨,远高于当地每公顷1吨的平均产量。^③

第二阶段从20世纪80年代到90年代末,受国家发展战略调整以及援外工作改革的影响,中非农业合作主要以提高可持续性为目标对早期援助项目进行改造,这一时期又可细分为前、后两个阶段。前一阶段从20世纪80年代到90年代中期,援外工作改革主要是将国内行之有效的承包责任制运用到早期的援非农业项目上,在很多援非农场也实行承包责任制的生产组织方式。1985年,中国选派农业专家帮助改造早先在布基纳法索援建的3个水稻垦区,参照中国国内承包责任制的做法,农田的所有权归国家,经营权则分给农民,采取“分田到户、个体经营、收获归己”的经营方式,将农民的收益和农田

① 李嘉莉 《对加强中非农业合作的若干思考》,载《世界农业》2005年第5期,第11~14页。

② 唐晓阳 《中国对非洲农业援助形式的演变及其效果》,载《世界经济与政治》2013年第5期,第55~69页、157页。

③ 相关数据资料来自笔者2019年在坦桑尼亚的实地调研,下文亦有相关数据资料来源于实地调研。

的经营管理结合起来, 并由中国专家提供技术指导。水稻的最高单产达到每公顷 10.5 吨 (双季稻), 垦区农户年纯收入达到 1 300~2 600 美元。^① 这种模式还先后被运用到卢旺达的鲁奔迪垦区、加纳的阿菲费垦区、尼日尔的哥罗和塞白里垦区等, 这些垦区在中国农技专家离开后, 历经多年依然稳步发展。后一阶段是 20 世纪 90 年代中后期, 中国政府进一步明确了互利合作的援外方针: 积极推行政府贴息贷款的援助新方式, 鼓励援助资金与贸易、投资等资金结合使用, 鼓励国内有实力的企业, 尤其是大型骨干企业参与实施援助项目^②, 引导援助资金投向当地有资源、有市场的开发性和生产性项目, 还明确了企业是实施援助项目的主体。^③ 在此背景下, 一些中国企业开始参与到早期援建项目的经营管理中。例如, 原中国轻工业对外经济技术合作公司于 1994 年与马里政府签订了合股经营合同, 在中国援建的马里糖厂基础上组建了“上卡拉糖联”, 中国占股 60%, 转制后的合资公司雇员达到了 4 500 人, 高峰期达到了 7 000 人。^④ 早期农业援助项目经营方式的商业化改革在一定程度上提高了项目的可持续性, 使得这些农业项目能够继续经营并为当地农业发展做出贡献。例如, 中国农垦集团在赞比亚改制经营的中赞友谊农场主要种植当地普通农场主无力投资的小麦, 单产达到每公顷 7 吨, 并且农场还雇用了相当数量的当地农业工人, 助力当地解决就业难问题。更为重要的是, 中国在此期间开始参与联合国多边行动计划, 先后为 42 个非洲国家提供了水稻种植、淡水养殖、蔬菜栽培、农业机械等方面的技术援助。

第三阶段从 2000 年至今, 伴随着中非合作论坛机制的建立, 中非农业合作进入了新阶段, 其形式、内容、途径等都更加多样化, 并且逐渐确立了援助、投资和贸易三大关键领域, 更加体现出互利合作的原则 (见表 1)。中非合作论坛成立初期, 双方将农业作为主要合作领域之一, 首届中非合作论坛通过的《中非经济和社会发展合作纲领》促使双方“采取各种必要措施, 确保该领域合作的顺利开展”; 而第二届部长级会议通过了《中非合作论坛一亚的斯亚贝巴行动计划 (2004—2006 年) 》, 双方在“农业技术合作和人员培训等方面进行了有益尝试, 并积累了一些合作经验……支持和鼓励有实力的

① 张浚 《中国对非洲的援助》, 社会科学文献出版社, 2013 年版, 第 87~146 页。

② 唐正平 《前景广阔的中非农业合作》, 载《西亚非洲》2002 年第 6 期, 第 13~17 页。

③ 刘少鲁 《中非农业合作的探索与思考》, 载《农业经济》2007 年第 10 期, 第 40~41 页。

④ 周弘 《中国对外援助的政策与机制》, 社会科学文献出版社, 2013 年版, 第 1~33 页。

中国企业在非洲开展农业合作项目”，由此，双方农业合作开始纳入论坛行动计划。伴随着中非双方多领域沟通与交流的不断加强，农业合作的方式日益多样化，合作领域不断拓展，合作的总体原则愈加明确。

表 1 中非合作论坛相关文件中有关农业合作的主要内容

论坛届次	文件名称	主要内容
第一届 (2000年)	《中非经济和社会发展合作纲领》	分享发展经验；意识到农业对摆脱贫困和保障粮食安全的重要意义；中国、非洲与联合国粮农组织（FAO）开展三方合作
第二届 (2003年)	《中非合作论坛—亚的斯亚贝巴行动计划（2004—2006年）》	强调农业是解决非洲粮食安全、消除贫困和提高人民生活水平的有效途径；加强技术交流与合作；鼓励中国企业在非开展农业合作
第三届 (2006年)	《中非合作论坛北京行动计划（2007—2009年）》	强调农业对消除贫困、促进发展和保障粮食安全的作用；探讨农业合作新形式和新途径；援建农业技术示范中心；扩大对非农业投资
第四届 (2009年)	《中非合作论坛—沙姆沙伊赫行动计划（2010—2012年）》	强调农业与粮食安全是优先合作领域；继续保持和加强农业合作力度，拓展合作领域；中国政府继续扩大对非农业援助规模，加强南南合作
第五届 (2012年)	《中非合作论坛第五届部长级会议—北京行动计划（2013—2015年）》	继续将农业和粮食安全作为合作的优先领域；将开展多层次、多渠道、多形式的农业合作与交流；中国政府将向非洲提供更多农业援助、强化对中非企业开展农业合作的金融支持、促进非洲农产品进入中国市场等；强调联合国粮农组织的作用
第六届 (2015年)	《中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划（2016—2018年）》	再次强调农业是中非合作的优先领域；提出农业政策磋商、规划设计合作等多项举措，扩大对非农业援助，丰富援助方式；鼓励并支持中国企业在非洲开展农业投资；鼓励农产品贸易，完善贸易政策；加强与联合国粮农组织的合作
第七届 (2018年)	《中非合作论坛—北京行动计划（2019—2021年）》	强调帮助非洲提升粮食安全保障能力；共同制定并实施中非农业现代化合作规划和行动计划，扩大对非农业援助规模、丰富对非农业合作形式；就农业技术培训、科学研究、棉花生产、蔗糖业、农产品加工等具体领域明确合作方向

资料来源：笔者根据中非合作论坛官方网站（<https://www.focac.org>）资料整理。

总体而言,2000年中非合作论坛机制建立前,中非农业合作形式比较单一,以双边渠道的无偿援助为主,并且大多集中在生产领域,其主要目标是提高非洲国家的农业生产力和农产品产量;援助的方式以援建大型农场为主。例如,坦桑尼亚姆巴拉利农场占地3530多公顷,乌干达的齐奔巴农场占地573公顷,塞拉利昂糖厂农场占地1000多公顷。^①援建大型农场在一定程度上促进非洲农业发展的同时,也面临着持续经营的困难,因为多数援建农场规模较大,对于运营管理的经验、技术、资金等方面的要求非常高,一旦中国政府停止派出农业专家或停止资金支持,这些农场和其他生产性的农业援助项目便会陷入困境。援助可持续性的困境也使得中国政府从20世纪80年代到90年代不断采取多种途径改造先前援建的农场,通过市场化改革等措施来解决农场的可持续运转问题;同时也开始尝试改革援助方式,通过组织一系列的农业技术培训班、邀请非洲国家的技术和管理人员到中国参观学习、派遣农业技术专家到非洲提供多种形式的农业技术指导和培训,强化其自主发展能力。中非合作论坛机制建立后,中非农业合作吸取了之前的经验和教训,从农业援助项目、农产品贸易、农业投资等多方面多渠道不断深化合作。

中非合作论坛机制建立以来中非农业合作的新发展

中非合作论坛成立之初就将农业作为重要合作内容。首届中非合作论坛期间,中非双方就“意识到发展农业对摆脱贫困和保障粮食安全的重要意义”,在通过的《中非经济和社会发展合作纲领》中,明确提出农业是中非合作的主要领域之一。随着中非合作论坛相关机制的不断健全,中非农业合作已经由最初的达成共识阶段跨越到多层次全面合作阶段,并呈现出新特点。

(一) 合作方式从无偿援助转向援助、贸易与投资相结合

中非合作论坛成立初期,农业合作方式仍然以中国对非援助为主。2006年,第三届中非合作论坛明确提出要“鼓励和支持中国企业扩大对非农业投资”,标志着农业投资开始受到双方的重视;2012年,第五届中非合作论坛提出“鼓励中国金融机构支持中非企业开展农业种植、农产品加工等领域的合

^① 《中国对非农业援助的回顾和展望》,载商务部网站: <http://history.mofcom.gov.cn/?experience=zgdfnyyzdghz>, 2020-01-30。

作”，这标志着中非农业合作由单纯的援助转变为援助与投资相结合；2015年，第六届中非合作论坛提出“中方将鼓励并支持中国企业在非洲开展农业投资”，非方承诺“为中国企业在非开展农业投资及贸易营造良好环境”。此外，双方明确“不断扩大中非农产品贸易规模”。由此，中非农业合作以援助为基本形式、重视对非农业投资和中非农业贸易的格局开始形成。2018年，第七届中非合作论坛在农业贸易和投资方面提出了更加具体的举措，双方同意将棉花和蔗糖的加工贸易作为重点合作内容，中方将以对非投资和贸易来扩大非洲在国际棉花市场的份额，协助改善非洲糖产品的国际竞争力。自此，中非农业合作逐渐形成了援助、贸易与投资三管齐下的格局。

从实践来看，中非合作论坛提出的通过援助、贸易和投资三种方式开展合作的主要内容得到了很好的贯彻和落实。在对非农业援助方面，截至2019年底，中国已在19个非洲国家援建了20个农业技术示范中心，集中展示中国先进农业技术，搭建多边和双边技术合作平台，探索市场化商业化可持续运营模式；2006年以来，中国累计向37个非洲国家派遣农业技术、职业教育、高级顾问等71个援外专家组，共计724人次，传授农事管理经验，指导当地农民提高农业综合生产能力。^①中国每年为非洲国家培训农业官员、技术员、农民、学生近万人次，近年来，中国开始远赴非洲举办农业技术培训班，如在科特迪瓦、乌干达、坦桑尼亚、苏丹、赞比亚、尼日利亚等国均举办过境外农业培训，促使更多非洲国家的农业从业者能够获得技术培训和指导，以此提升农业援外培训的效果。

为促进中非贸易的发展，中国对非洲输华产品给予关税优惠。目前，非洲33个最不发达国家97%的输华产品享受零关税。2000年至2018年，中非农产品贸易额由6.5亿美元增长到69.2亿美元，年均增长14%；中国自非洲进口农产品年均增长17.3%，是增速最快的区域之一。^②中国扩大对非农产品贸易，不仅有助于发挥非洲在劳动密集型农产品方面的比较优势，也有助于促进非洲发展高附加值农产品生产，带动非洲整体经济发展。与此同时，中国企业在非开展农业投资的积极性也不断提升。截至2018年底，中国企业在非洲涉农投资存量150多亿元人民币，投资500万元人民币以上的农业项目

^① 韩长赋 《推动中非农业合作再上新台阶》，载《世界农业》2018年第9期，第4~10页。

^② 《首届中非农业合作论坛召开》，载中国网网站：http://www.china.com.cn/zhibo/content_75502991.htm，2020-01-10。

有115个,遍布非洲2/3以上国家。^①中非农业合作摆脱了单纯援助的束缚,一方面注重提升非洲国家自身的发展能力,另一方面也突出中国在农业技术方面的优势,促使双方更加有针对性地开展合作;而投资和贸易的快速增长也促进了非洲农业现代化发展,对解决非洲的粮食安全问题大有裨益。

(二) 合作主体从政府为主发展为多主体多渠道共同参与

长期以来,中非农业合作以政府间的双边合作为主,2000年以来,中非农业合作的主体渐趋多元化。首先,中国加强了与传统援助体之间的合作,包括多边机构、双边机构和私营部门等,共同为非洲农业发展提供支持。同国际多边机构的代表性合作包括:中国向联合国粮农组织捐款8000万美元,建立南南农业合作信托基金,支持发展中国家尤其是非洲国家的农业发展;与世界银行一同在埃塞俄比亚、塞内加尔和莫桑比克开展农业发展合作;与世界粮食计划署于2017年成立卓越中心,开展农业南南合作知识分享等工作;2018年2月,向国际农业发展基金提供了1000万美元的资金,共同发起南南合作支持计划,等等。目前,南南合作已经成为中国对非合作的一种新范式,得到越来越多国际机构的认可和支持。中方同双边机构合作的代表性项目主要有:中国—英国—马拉维农业三方合作、中国—英国—乌干达农业三方合作、中国—德国—非洲国家的农业三方合作,等等。通过与传统发达援助体专业化援助机构的合作,中方能够发挥在实用农业技术方面的优势,同时借助于发达援助体的资金优势,促进非洲农业生产发展。中方同私营部门的合作项目主要包括:中国—比尔盖茨基金会—莫桑比克农业三方合作、中国—比尔盖茨基金会—赞比亚农业三方合作项目等等。

其次,中国加强了与非洲区域组织之间的合作,尤其是加强与非洲联盟(简称“非盟”)之间的合作。2003年,第二届中非合作论坛将非盟2001年通过的《非洲发展新伙伴计划》(NEPAD)纳入中非合作行动计划中。2003年,非盟制定了《非洲农业综合发展计划》(CAADP),提出为达到减贫和消除饥饿的目标,非洲国家确立了农业基础设施、农产品贸易、食品安全、农业科研与技术推广等四大重点发展领域,并决定每年将10%的财政预算用于农业领域,努力促使本国农业部门增速达到6%。为了促进非洲国家实现上述

^① 《中国未来3年在华为非洲培养1万名农业人才》,载中国新闻网网站: <http://www.china-news.com/gn/2019/12-09/9029139.shtml>, 2020-02-24。

目标，第三届和第四届中非合作论坛都明确提出要以多种形式支持《非洲农业综合发展计划》。2015年，非盟通过了《2063年议程》，这一议程计划在未來50年内解决非洲发展问题，实现非洲的统一、繁荣和稳定，并确立了5个“十年发展计划”，在首个“十年发展计划”中，将保障粮食安全、提升农业及其附加值、农业企业发展列为优先领域。《2063年议程》通过的当年，中非合作论坛约翰内斯堡峰会通过的行动计划便将其纳入合作框架中，双方确立了发挥各自比较优势，推动合作质效提升的愿景。

整体而言，中非合作论坛以多边合作的形式对农业合作的宏观内容进行决策与规划，又通过与单一国家制定具体合作内容的方式实施，并借助非洲区域组织和其他国际组织的力量开展有针对性的合作，这种双边与多边相互协调的模式是中非农业合作不断深化的体现，使农业合作从政策确立到后续落实的制度化路径渐渐清晰。

（三）合作内容从粮食作物生产环节向全产业链扩展

2000年之前，中非农业合作主要集中在小麦、玉米等粮食作物的生产环节，通过诸如中国农垦集团、江苏农垦集团等国有农业企业直接进行大型农场的开发和运营，辅之以必要的专家支持和技术合作，提高非洲国家主要粮食作物产量。这种方式能够从总体上缓解非洲国家的粮食安全問題，但最大的不足是项目可持续性较差。一方面，大型农场对生产技术、资金和管理经验的要求很高，而非洲国家恰恰缺少相应的运营管理资源；另一方面，单纯从生产环节提供支持无法解决非洲农业生产所面临的品种老化、农业生产资料缺乏、农产品加工及储运能力薄弱等问题。

中非合作论坛机制建立后，中非农产品贸易持续发展，尤其是中国增加了对非农产品的进口配额并对众多农产品减免关税，使得中国成为非洲农产品的重要市场，特别是经济作物的贸易额持续增长，如津巴布韦、莫桑比克和马拉维等国的烟叶，赞比亚、莫桑比克等国的棉花，埃塞俄比亚的芝麻等，都在中国农产品市场占有重要地位。虽然20世纪90年代中国企业便开始在非洲进行农业投资，但主要由国有企业投资于农场的生产经营。2000年以来，中国在非农业投资的主体发生了变化，很多非农企业和私营企业开始参与到农业投资中，投资范围不再局限于粮食作物和种植环节，经济作物以及农产品加工领域成为投资的重点。例如，中非棉业公司在莫桑比克、赞比亚、马拉维、津巴布韦等国家投资棉花种植的同时，还联合天津天纺投资控股有限

公司在马拉维投资 8 000 万美元，建成了纺纱厂、织布厂和毛巾厂。此外，私人投资者逐步成为对非农业投资合作中的重要主体，在加纳、马拉维、赞比亚、埃塞俄比亚等国有许多中国私人投资的小型农场。这些小型农场大多种植蔬菜、水果等园艺产品，并主要供应当地市场。例如，在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴的卢旺达市场、赞比亚首都卢萨卡的星期二市场等都有专门的店铺，销售中国私人农场种植的蔬菜，在一定程度上丰富了当地的菜品供应；来自福建省的私人投资者在马拉维试种火龙果、柚子和西瓜等水果，并专门供应当地市场。诸多类似的成功案例表明，中非农业合作已经不再局限于粮食作物的生产，而是扩展到以市场需求为导向的多种农作物以及农业全产业链。

与此同时，中国对非农业援助的内容和方式也发生了很大变化，不再局限于开发和经营大型农场，开始更多关注如何促进非洲小农户生产能力的提高。虽然早在 20 世纪 60 年代中国便开始派遣农业技术人员在非洲提供技术服务，但服务范围主要是中国援建的农场，小农户的受益范围很小。2006 年，中国决定向非洲派遣农业专家组，其成员包括种植、加工、农田水利、园艺、畜牧、食品、农业机械等领域的专家和技术人员，中方专家在农业技术推广、职业教育培训、技术合作等方面与非洲本土的农业工作者密切配合，并借助于当地现有平台为小农户推广简单实用的生产技术，不仅能够通过搭建多专业、职业化的援外专家队伍为非洲当地农业发展提供支持，也能够将有限的援外资金有效利用。中国还逐步探索援建农业技术示范中心，在农业生产过程中注重与所在国农业发展现状紧密结合，有针对性地开展粮食作物和部分经济作物的示范种植，通过邀请小农户参观学习等途径促使中国农业生产技术与小农生产需求相结合，带动非洲农业发展。2018 年通过的《中非合作论坛—北京行动计划（2019—2021 年）》提出继续向非洲派遣 500 名高级农业专家，并培养农民致富带头人，既体现了对原有援外专家派遣工作的延续，也表明这一行动得到非洲各国认可。另外，中国与联合国粮农组织紧密协作，在非洲开展农业领域的南南合作，派遣农业专家到部分非洲国家的省和县等地方农业部门开展工作，直接为当地农民提供技术服务。例如，在埃塞俄比亚的维利索地区，中国农业技术专家向当地农民传授简易农机具制作、水稻抛秧、蔬菜种植等技术，深受当地小农户的欢迎。

此外，农业科技合作成为中非农业合作的重要内容，2015 年第六届中非合作论坛提出建立中非农业科研机构“10+10”合作机制，这一机制以非洲大

陆农业发展现状为出发点,促使中国农业科研机构与非洲农业研究机构对接,帮助非洲在粮食安全、农民增收、产业链建设等突出问题上增强应对能力。一系列农业科技合作的开展取得了明显成效,截至2018年9月,中方在非洲各国开展的作物品种试验数量已达300个,传授实用技术500多项,有大约100万小农户受益。^①2018年中非合作论坛北京峰会期间,中非双方在原有技术合作基础上,进一步决定在植物疾病检测与识别、病虫害分析、种子检测认证等方面开展专家交流,更好地促进双方开展先进农业科技合作,中非农业科技合作呈现出高低搭配、科研与技术推广并重的局面。

(四) 合作形式从碎片化项目合作迈向机制化合作

2000年之前,中非农业合作以项目合作为主要形式,其优势在于目标明确、有针对性,并且便于实施和监测,但项目合作存在碎片化问题,不同项目间往往缺乏联系,单一的合作项目无法解决综合性的农业发展问题,项目周期也使其可持续性受到制约。此外,项目合作需要与各国进行协商或谈判并达成共识,其执行成本非常高。

中非合作论坛机制建立后,其通过的后续行动文件成为中非合作的纲领性文件,相关行动计划将未来三年内中非农业合作的主要内容、方式、规模、途径和参与主体等作出较为明确的规定,便于非洲国家结合各自发展需要和客观条件向中国提出更为细致的合作需求,从而使农业合作计划和措施的落实更有针对性和计划性。中非合作论坛机制将碎片化的农业合作项目进行了有效整合,并且逐渐形成了不少品牌项目。例如,第三届中非合作论坛提出在非洲援建10个农业技术示范中心,有意愿的非洲国家则向中国提出合作意向和更为具体的技术需求,这便极大地降低了由于信息不对称所造成的合作项目与实际需求之间的不匹配,从而提升了合作的有效性。例如,埃塞俄比亚非常重视农业职业教育的发展,在论坛行动计划确立后便向中国提出派遣农业教育专家的需求,2001年以来,中国累计向埃塞俄比亚选派了近500名农业职业教育专家,共有超过500名农业技师、1800名农业学校教师、35000名学生在中国专家指导下接受了作物种植、动物保健等领域的教育和培训,受到当地各界的一致好评,在埃塞俄比亚农业部办公大楼的入口处便陈列着关于中国—埃塞俄比亚农业职业教育合作项目的宣传海报。这些中国农

^① 韩长赋:前引文,第4~10页。

业技术示范中心项目有效提升了中非农业合作的影响力。

此外，中非合作论坛除关注具体的农业合作项目外，还非常重视农业合作机制建设。2010年，双方开始探索农业合作的高层政策对话和研讨机制，举办了中非农业合作论坛，此后几年又举行了4次中非农业合作研讨会；2018年中非合作论坛北京峰会提出要“定期举办中非农业合作论坛”；2019年，首届中非农业合作论坛在海南三亚举行并取得了诸多成果。中非农业合作的机制化还表现在中国与非洲国家更加注重联合机构的建设，中国将支持建立中—非（肯尼亚）重大跨境农业有害生物预警、监测和绿色防控技术联合实验室、中国—埃及农业产业科技协同创新及能力提升平台、中国—埃塞俄比亚杂交谷子联合研发中心、中国—非盟农业合作委员会以及中非绿色农业发展研究中心等合作机构，从而促使中非农业合作行动更具可持续性。

中非合作论坛机制建立以来，中非农业合作取得了诸多新进展，成效显著，成果颇丰。援助、贸易与投资三者并重的合作方式不仅有效展示了中国农业技术对增加农产品产量和提高质量的效果^①，并且中国对非农业技术培训等援助行为并不与经济利益直接相关，而是中国软实力的体现，也是促进共同发展的方式，对非洲的政治、经济、外交等都会产生潜在的积极影响。^②同时，中方通过投资和贸易等商业化的方式将技术和资本引入非洲，并将非洲小农户带入市场当中，有助于当地消除贫困。^③中国政府在重视双边合作的同时，积极探索与多边机构、双边机构以及私营部门等不同主体的合作。中国与联合国粮农组织等多边机构的合作取得了突出成效。乌干达总统约韦里·卡古塔·穆塞韦尼在2017年写给中国国家主席习近平的信中，专门提到双方在联合国粮农组织南南合作框架下开展的农业合作，希望“认可我们两个兄弟国家间的合作具有重大意义”^④。中国开展的三方农业合作也受到国际社会和非洲国家的好评。例如，“荷兰—中国—东非竹子发展方案”利用中国在竹子种

① Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift: The Real Story Of China In Africa*: Oxford University Press, 2009, pp. 21-45.

② Henry Tugendhat and Dawit Alemu “Chinese Agricultural Training Courses for African Officials: Between Power and Partnerships”, *World Development*, Vol. 81, 2016, pp. 71-81.

③ Emma Mawdsley “Development Geography 1: Cooperation, Competition and Convergence between ‘North’ and ‘South’”, *Progress in Human Geography*, Vol. 41, No. 1, 2015, pp. 108-117.

④ 联合国南南合作办公室 《南南合作与三角合作优秀实践汇编（第二册）》，联合国南南合作办公室，2018年版，第27~28页。

植和市场化方面的经验以及荷兰的资金优势，在埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达等国开展竹子种植技术推广和市场化改革，将竹子产业的发展融入其林业、气候变化、流域和发展相关政策和方案中，该项目入选联合国《南南合作与三角合作优秀实践汇编（第二册）》。中国在非洲开展的南南合作与三方合作对贫穷的非洲资本积累和参与国际竞争有所帮助，在为非洲当地农业市场提供种子、生产资料、技术服务等的同时，逐渐发展的中资农场也开始种植农作物来满足中国市场需求，这能够帮助非洲国家建立更为有竞争力的农业部门。^① 伴随着中非关系的不断深化，农业合作的内容在强化粮食安全的同时也拓展至全产业链，中非合作论坛将解决非洲国家普遍面临的粮食安全作为中非农业合作的重点任务，正如刚果（布）农业、畜牧业和渔业部部长亨利·琼博所说，“论坛为中非在农业领域的合作开辟了新路径，帮助我们更好地解决国家粮食安全问题。”^② 而中国对非投资、贸易和农业科技等领域的合作，则进一步促使非洲农业整体发展，帮助非洲获取更好的农业生产投入并融入国际市场，提升农业生产力。^③ 整体而言，中非合作论坛促使中非农业合作走向机制化，中国与广大非洲国家通过论坛这一多边平台对农业合作的方式、内容、参与主体等进行平等协商，促使弱势国家的话语权得到表达，同时以双边合作的方式落实具体合作项目，从而有针对性地与不同国家开展农业合作，更加符合双方共同利益诉求。^④ 总之，中非农业合作已经成为一种成效显著且得到非洲国家和人民高度评价和热烈欢迎的新的发展范式。

中非农业合作面临的新挑战

中非合作论坛成立至今已经走过了 20 年，从政策文件到后续行动计划的落实情况来看，论坛为中非农业合作注入了新的活力，促使中非农业合作的

① Kojo S. Amanor and Sérgio Chichava “South-South Cooperation, Agribusiness, and African Agricultural Development: Brazil and China in Ghana and Mozambique”, *World Development*, Vol. 81, 2016, pp. 13-23.

② 《中国农业发展方案获非洲各国认可——首届中非农业合作论坛观察》，载中国农网：<http://www.farmer.com.cn/2019/12/13/99846395.html>, 2020-02-24。

③ 同上文。

④ Henning Melber “Reviewing China and Africa: Old interests, New Trends—or New Interests, Old Trends?”, *Development Southern Africa*, Vol. 30, No. 4-5, 2013, pp. 437-450.

目标更加明确,主体更加多元,内容更加丰富,渠道更加广泛,方式更加多样,形式更加机制化,为非洲农业发展做出了显著贡献,但中非农业合作仍然面临着诸多挑战。

首先,中非农业合作仍然以常规性合作为主,对于突发性的农业风险和自然灾害缺乏合作应对机制。中非合作论坛每三年举办一次,后续行动计划也主要是对两次论坛期间的具体行动和内容进行规划和讨论。从历次论坛文件和后续行动计划来看,虽然农业合作的内容愈加充实和具体,涉及的范围和领域也更加广泛,但仍然聚焦于常规性的农业合作。同其他行业相比,农业更容易受到自然灾害、病虫害等突发且难以预测的风险影响,而非洲国家应对突发事件的能力又非常薄弱,特别是2020年上半年非洲地区遭受蝗虫灾害(主要是东非国家)和新冠肺炎疫情的冲击,更加凸显出非洲国家对突发事件应对能力不足的问题。虽然中国政府和民间组织已经向50多个非洲国家提供了大量医疗物资援助,并向布基纳法索、科特迪瓦等国派出抗疫医疗专家组,同时多边和双边合作机制下向十多个受到蝗灾和疫情影响的非洲国家提供力所能及的粮食援助,但总体而言,目前中国对非洲面临的突发性农业问题主要是提供事后救助性的物资援助。这的确在一定程度上能够缓解非洲国家面临的粮食短缺等问题,但对它们提升风险应对能力的作用不甚明显,中非双方在此方面的合作宜进一步加强。

其次,中非农业合作重点关注非洲大陆农业发展面临的共性问题,对于不同国家的特殊性问题关注不够。非洲国家在农业发展方面存在诸如良种使用率低、化肥农药等生产资料投入不足、农业用地灌溉率低、农产品加工、物流和仓储服务不发达等共性问题。中非合作论坛后续行动计划中所涉及的农业合作也主要针对此类问题,但是非洲大陆不同区域、不同国家乃至同一国家内部的差异很大,单从农业生产的组织形式看,非洲东部、西部和南部国家各不相同。例如,坦桑尼亚多为农户单独经营,而科特迪瓦的合作社生产方式则比较普遍。不少非洲国家耕地资源较为丰富,小农户的户均耕地面积较大,但也有像马拉维等国家面临人多地少的问题。非洲各国的气候条件、饮食习惯、经济发展条件等都存在很大差异,各国农业发展所需要的支持也不尽相同。虽然很多非洲国家面临粮食安全问题,但不同国家粮食安全问题产生的原因千差万别,需要有不同的解决方案。目前,中非农业合作的指导性文件是针对整个非洲大陆的《中国对非洲政策文件》和中非合作论坛的后

续行动计划，这些文件都是整体性方案，缺乏结合不同区域、不同国家特点的针对性合作方案，对不同国家农业发展的特殊诉求也考虑不足。此外，很多非洲国家都制定了不同类型的农业发展规划，以马拉维为例，该国不仅制定了整体性的农业发展规划和战略，还分别制定了营养改善、水产养殖、木炭加工、畜牧业发展、农业科技进步、生物多样性保护等具体的发展规划，但中非农业合作对于此类农业发展规划和战略还缺乏有针对性的回应。

再次，中非农业合作虽然已经涉及不同领域和农业全产业链条，但仍然主要聚焦于技术层面的合作，对提升非洲国家农业治理能力关注不足。众所周知，中国农业转型和发展取得成功的两大核心要素是政策和科技，从全球农业发展情况来看，农业发展相比于其他产业更加需要政府扶持，但很多非洲国家缺乏切实可行的农业扶持政策和足够的财政能力。非洲国家在《马普托宣言》中承诺将年度预算的10%用于农业领域，但目前为止，大部分国家只达到2%~3%的水平，如坦桑尼亚的农业财政投入占国家财政支出的比重常年维持在3%左右，马拉维的农业财政投入仅占国家财政支出的2%左右。在资金严重缺乏的情况下，非洲农业发展事实上处于恶性循环之中。笔者在多个非洲国家调研时发现，非洲农村的道路、电力等基础设施匮乏，国家对农村发展的投资很少，农村发展主要依靠小农自身筹集资金。例如，坦桑尼亚的村级集体收入主要来源于作物税和土地使用税，但很多村庄几乎没有这两项收入；乌干达每个村每年从政府获得的资金不足100美元，完全无法用于改善基础设施条件。很多非洲国家制定了农业补贴政策，但政府治理能力非常薄弱，大部分农业补贴政策都以失败告终。以马拉维为例，该国曾推行棉花补贴计划，由国家向棉农提供种子和化肥等必要的生产物资，但由于棉花价格波动较大而导致该国棉花收入下降，政府无力购买生产资料提供给棉农，对政府寄予希望的棉农也没有留种，从而导致棉农错过了播种季节，给该国棉花产业造成很大冲击。非洲国家在制度和公共服务体系建设方面存在不足，对小农的支持处于碎片化的市场体系中，其功能存在欠缺，而中非农业合作对提升非洲国家农业治理能力的关注度仍然不足。

最后，目前的中非农业合作更多关注农业发展问题本身，目标群体聚焦于小农户等农业生产的直接参与者，对农业嵌入的整体社会系统尤其是非洲乡村治理及运行机制的研究和关注不够。国内现有非洲研究更多关注非洲国家的宏观政治、经济和国际关系等，对于直接影响农业发展的地方治理、乡

村治理和社区治理的研究较少，也缺乏对乡村运行管理机制和传统文化的了解，使得很多中国专家和技术人员带到非洲的实用技术难以在乡村推广。例如，中国农业技术专家在埃塞俄比亚哈瓦沙地区推广红薯种植技术，虽然红薯产量非常高，但是当地人认为男性吃红薯会影响性功能，所以很少有农户愿意种植红薯。由于缺乏对非洲社会运行机制的了解，中方人员在非洲国家开展农业合作时有时会以中国经验来类推非洲国家，由此产生一定的偏差。例如，中国国内的农业技术推广人员开展工作时有交通、伙食补助以及必要的推广服务费用，但是大部分非洲国家的农业技术推广人员只有工资收入，缺乏必要的工作经费，在同中国技术人员一起下乡时则需要农业合作项目为其提供交通、伙食等经费，而这对于很多中方人员来说是难以理解的。

结 语

中非合作论坛的成立为中非合作翻开了新的历史篇章，这一合作机制符合中非关系发展的大趋势，将原本碎片化的中非合作纳入统一框架，同时又结合全球发展形势和中非双方的需求、能力等不断进行优化调整。随着“一带一路”建设的持续快速推进，中非正共同建设面向未来的全面战略合作伙伴关系，共筑更加紧密的命运共同体，论坛自身机制的完善符合中非双方的共同战略利益。农业是中非合作的优先领域，伴随着中非合作论坛机制的不断健全，双方农业合作的制度化、规范化水平日渐提升，在原则设立、宏观规划、后续合作内容确定等方面都在形成制度化模式。历届峰会确立的行动计划既是对以往合作内容的总结和延续，也是对未来一段时间内合作方向的明确。自2000年首届论坛以来，双方农业合作始终以摆脱贫困和保障粮食安全作为基本出发点，历届论坛确立的行动计划均将农业作为重要内容，足见双方对农业合作的重视程度，也明确了农业合作具有优先地位这一原则。目前，双方以中非合作论坛为平台确立合作方向并进行后续系列农业合作的模式已经形成。

中非合作论坛为中非之间开展农业合作提供了高层次平台，在此基础上，联合国粮农组织“粮食安全特别计划”框架下的南南合作、中非农业科研机构“10+10”合作机制等都为中非农业合作搭建起沟通平台，促使中国简单实用的农业生产技术向非洲平行转移，带动以小农户为主体的非洲贫困人口提升农业生产水平，同时也为中非之间开展先进农业技术交流与合作提供了平

台。此外，在中非合作论坛框架下形成的一系列对话机制也为农业合作提供了支撑，中非农业合作论坛等平台的构建使得农业合作沟通机制不断健全，双方通过多种途径建立对话机制，确保宏观层面确立的农业合作计划能够更好地付诸实践，并总结和分享农业合作经验，提升合作的质量和可持续发展能力。中非农业合作领域也趋向于摆脱单纯以援助为主的最初形态，呈现出援助与投资、贸易相互协调的局面。在援助方面，建立农业技术示范中心、持续派遣高级别专家组、开展农业科研合作等方式保证了援助的有效性和可持续性，尤其是中国向受到蝗灾和新冠肺炎疫情影响的非洲国家提供紧急粮食及其他物资援助，更加说明中方重视非洲国家的切实需求并积极给予力所能及的帮助；在投资方面，双方多次在行动计划中表示支持中国企业在非洲开展农业投资，并逐步引导中国企业投资当地粮食种植、棉花、烟草等领域或行业，发挥论坛合作机制的指向作用；在贸易方面，中方给予非洲农产品零关税等优惠措施，确立了鼓励农产品贸易，完善贸易政策的行动计划。此外，中非农业合作的内容与非盟《2063年议程》《非洲农业综合发展计划》等非洲自身发展规划相契合，确保合作内容贴近非洲实际需求，符合双方共同利益。

中非农业合作也面临诸多新挑战，非洲大陆仍然是全球粮食不安全人口最多的地区，解决非洲面临的粮食安全问题是中非农业合作的重要目标。未来，中非农业合作除继续促进非洲农业生产技术提高外，还应更多关注如何增强非洲国家的农业治理能力，在技术合作基础上增加提升非洲国家农业政策制定和执行能力等内容；结合非洲现有农业发展规划和现实条件，增加乡村综合发展合作，将中国乡村综合发展的经验与非洲国家进行分享，促进非洲农村的综合发展；在继续强化与政府部门合作的基础上，促使多元化的主体通过多渠道加强与非洲其他农业发展主体之间的合作，尤其是与非洲本土的农业高校、科研机构和农业企业等深化合作；在继续开展常规性合作的基础上，可考虑增设中非农业突发性事件合作基金，以便快速应对影响非洲农业发展的突发性自然灾害、疫病灾害等，同时通过更加多样化的能力建设、技术合作等方式降低非洲国家农业发展的脆弱性并提升其应对突发事件的能力；在保持中非农业合作整体性的基础上，应加强对非洲次区域和重点国家的农业发展研究，如对埃塞俄比亚、坦桑尼亚、尼日利亚和南非等农业占有重要地位的国家进行深入研究，开展更具国别针对性的合作。随着中非合作论坛机制的不断深化和成熟，中非农业合作的未来充满希望。

New Development and Challenge for China–Africa Agricultural Cooperation under the FOCAC Framework

Tang Lixia & Zhao Wenjie & Li Xiaoyun

Abstract: As the traditional field of China–Africa cooperation and an important intersection of interests, agricultural cooperation has been constantly enriched and improved under the framework of FOCAC and much new progresses have been made. The mode of cooperation has shifted from free aids to the combination of aids, trade and investment; and the main actor of cooperation has changed from the government to multi–main actors and multi–channel joint participation. The cooperation has expanded from grain production to the whole industrial chain; and the form of cooperation has changed from fragmented project cooperation to institutionalized cooperation. At the same time, China–Africa agricultural cooperation still faces many challenges including lack of cooperative response mechanism for unexpected agricultural risks and natural disasters, insufficient attention to the special agricultural development problems of different countries, insufficient attention to improve capacity of African countries for agricultural governance, and insufficient research on the whole social system embedded in agriculture, especially the governance and operation mechanism of African villages. In the future, China and Africa should strengthen cooperation on agricultural governance capacity building, comprehensive rural development, emergency incidents response and so forth. They should further focus on expanding the number of participants in the cooperation and strengthen the cooperation with Africa’s local agricultural colleges and universities, research institutions and enterprises. More importantly, China should strengthen systematic research on agricultural development of many African countries and make China–Africa agricultural cooperation more targeted and effective.

Key Words: China–Africa Agricultural Cooperation; FOCAC; Aid; Capacity Building; Rural Governance

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 冯基华)