境外农业园区成为推动中非农业合作的重要载体

——以境外农业合作示范区为例

◈　农业农村部对外经济合作中心　张　芸

我国境外农业园区是以国内企业为主体，通过谈判的方式与东道国政府签订协议，在协议限定的区域内投资并建设成的产业链完整、集中度高、公共服务功能健全、管理模式便捷高效的产业园区，是中国企业抱团“走出去”的重要形式，有利于发挥平台带动作用，促进形成产业集聚效应，降低国际化运营成本和风险。近年来，随着中非农业合作日益密切，境外农业园区成为中国企业对非洲农业投资合作的有效载体和资源汇集平台，我国农业农村部2017年认定的首批境外农业合作示范区，有5个在非洲（分别位于苏丹、坦桑尼亚、赞比亚、乌达干、莫桑比克）。境外农业合作示范区通过培育特色农业产业、引导全产业链投资等方式，在帮助非洲国家提升农业产业链和产品附加值、提升非洲农业现代化水平等方面发挥了积极作用。

1　境外农业园区在非建设进展及成效

在非境外农业合作示范区建区主体围绕主导产业开展全产业链建设，采取“一区多园”的发展模式，覆盖生产、加工、仓储、物流、贸易等多个环节，在形成产业配套、解决就业、促进经济社会发展等方面取得积极成效。

一是双边政府重视和支持，资源要素汇聚，平台带动作用初见成效。境外农业合作示范区在建区企业的牵头带动下，提升当地的基础设施水平和产业配套能力，提供运营管理与公共服务，吸引企业集聚和产业链条发展，降低企业投资成本和经营难度，提升企业谈判优势和能力，更容易获得东道国政府的重视和支持，给予免费或低价租让土地、进口生产资料免税、免征10年所得税等优惠政策。国内方面，在农业对外合作部际联席会议机制协调下，农业、海关、银行等多部门积极协助解决境外园区农产品准入、回运、跨境人民币结算等方面的困难。建区主体所在省区统筹各类涉农资金为境外农业合作示范区创建提供财政支持、贷款贴息、风险资金等。中国-乌干达农业合作产业园由乌干达总统穆塞韦尼亲自到场奠基开园，副总统亲自协调项目落地和建设事宜。中国-苏丹农业合作开发区为2015年中非合作论坛约翰内斯堡峰会期间在时任苏丹第一副总统巴克利见证下签署，2019年入选中苏建交60周年“十件具有历史意义的大事”。江苏-新阳嘎农工贸现代产业园是落实2013年习近平主席出访坦桑尼亚成果的具体举措，当年10月两国总理在北京共同出席合作文件签字仪式，获得江苏省有关部门380万元入区补贴，引入中资银行入驻，为入区企业提供金融服务，与江苏省商务厅共建江苏省驻坦桑尼亚经贸代表处，为进驻园区企业提供政策咨询。一些园区还吸引科研机构入驻，提供技术支撑。

二是推动产业链投资，培育当地特色农业产业，形成境外规模化权益产能规模。境外农业合作示范区积极响应国家“走出去”战略，立足国内重要农产品需求、国际市场形势和东道国资源禀赋，围绕主导产业吸纳境外同区域的产业链关联企业，形成特定区域优势特色产业。截至2022年底，5个境外农业合作示范区累计完成投资达1.7亿美元，吸引20多家国内外企业入驻。中国-苏丹农业合作开发区通过建设农产品加工园区、皮棉加工园区、苏丹港仓储物流园区及纺织园区，建成棉花良种繁育基地4万亩[①]，皮棉轧花厂3座，

① 1亩=1/15公顷。

中国知网 https://www.cnki.net

年加工生产皮棉 5 万吨，形成 25 万～30 万亩的棉花、花生、蓖麻等作物的种植、加工、深加工和纺织原料出口基地，带动我国农机、农资、农产品加工设备等企业“走出去”，已发展成为涵盖种植、加工以及农业科技、农业服务、物流仓储、贸易各环节的农业综合性园区。在莫桑比克-中国农业技术示范中心，企业瞄准莫桑比克芝麻种植基础及国内市场前景，在示范区对我国 13 个芝麻品种进行示范种植，比当地品种平均产量提高 35%左右，推动莫桑比克优质芝麻出口中国。

三是协同援非农业示范中心，帮助提升非洲国家粮食安全自主保障能力。在非洲东道国建立多个杂交水稻、木薯、大豆等重点粮食产品生产基地及加工、仓储中心。莫桑比克示范区按照“一区三园”模式建设，以莫桑比克-中国农业技术示范中心为主要试验示范区基地，开展蔬菜及水稻种植技术试验与推广，建成种子生产基地1 500 余亩、种植基地 1 000 公顷，现代化大米加工厂 2 座，提供农机操作、水利灌溉、施药施肥、收割、收购一条龙服务和种植技术培训，带动示范户水稻单产从每亩 150 千克提升至 400 多千克。中国-苏丹农业合作开发区通过技术示范推广和技术培训，使当地玉米、花生、油葵作物单产得到成倍增长，其中玉米、花生单产提高 2～3 倍，油葵单产提高 0.5～1.0 倍。中国-乌干达农业合作产业园引进国内优质杂交水稻品种 3 个、高粱品种 5 个、品种蔬菜 20 个，建立水稻示范基地 3 个（含布隆迪）5.5 万亩，引进国内 120 台套农机在乌干达首次实现水稻种植全程机械化，建成大米加工厂 2 座、超 5 000 米^2 的大米销售市场及农资销售区等，为农户提供良种、农资及免费技术服务，帮助当地实现粮食增产。

四是实施本土化策略带动当地社会经济发展。结合东道国需求和有关政策，多家境外农业合作示范区通过“公司＋农户”的经营模式，以人员培训、科技输入、吸收东道国企业入驻等方式，积极推动园区发展与当地经济社会发展相结合。中国-苏丹农业合作开发区采用“公司＋灌区＋农户”的合作模式，带动当地 4 000 农户、5 万多人就业，村民人均年收入增加约 3 万苏丹镑（约 540 美元），主导研发的棉花品种产量高于当地品种 4 倍以上，棉花收购价格逐年增高，提升了当地的生活水平。世界粮食计划署（WFP）2018 年把中国-苏丹农业合作开发区合作项目列为 DAA（非洲人为非洲人做示范）项目试点。赞比亚农产品加工合作园区与当地 3 万多户棉花种植户开展订单农业，采取“六统一”服务方式和三级推广服务体系（地区经理配皮卡车、县级经理配摩托车、村级经理配自行车），对农户提供全程服务，带动了赞比亚棉花产业的快速发展。此外，示范区企业还积极履行社会责任，通过在当地成立专项扶贫基金等，帮助当地政府完善基础设施建设，帮助当地村民改善村容村貌，修建学校、医院等。

2 在非境外农业园区面临的主要问题与困难

境外农业园区作为农业对外投资合作的新形式，仍处于初级阶段，面临着东道国政权不稳、基础设施落后、产业配套不足、政策法制保障缺乏等诸多困难和挑战，园区自身发展也存在“盈利难、定位难、融资难、招商难”等问题。

一是缺乏顶层设计，定位与路径模糊，未形成一整套顶层模式与开发体系。境外农业园区是一个复杂的公共产品，从前期规划、园区开发，到招商引资、运营管理服务，需要遵循当地法律法规，综合考虑外部环境与产业特点。在非境外农业合作示范区，有的依托对外援助项目及采取政府主导的发展思路，有的照搬国内开发模式，有的建区企业对农业产业不熟悉、对主导产业定位模糊，在种植、养殖、加工等领域面面俱到，规划种植农作物种类繁多、产业涉及面广，愿景过于宏大，缺乏对园区发展定位和特色的统筹谋划。

二是资源调动能力不足，前期投入大，尚未形成支持园区发展合作机制。由于大多非洲国家资金紧缺、基础设施和农业设备匮乏、产业链供应链不完备、生产方式较落后，企业前期土地开荒、土壤改良、基础水利设施建设投入大，甚至承担了包括园区外接基础设施投资等，收益主要为土地和物业出租等，盈利模式单一、回收期长、园区效益较低。部分农业园区获得了东道国一定支持，但主要涉及土地、税收、水电等外商投资普惠政策，仅有个别园区纳入两国政府协议框架内，在撬动东道国整体性、批量性、特殊性政策方面，

中国知网 https://www.cnki.net

仍面临与东道国政府部门沟通不畅、话语权不强等问题，在政策对接、信息沟通、平台搭建方面仍未形成工作合力，成为制约示范区发展的重要因素。

三是园区运营管理机制不成熟，招商能力弱，未形成商业化运营模式。在非农业园区普遍投资规模不大，平均投资 3 000 万美元，建设用地面积平均 80 公顷，农业用地面积平均 1 万公顷，但开发利用率不高，部分建区企业对运营管理能力、配套服务体系、文化建设等软环境建设普遍重视不够，距离园区“一站式”服务差距较大，在招商规模、数量和层级方面没有取得实质性进展，多数园区吸纳企业为 5～7 家，有的入驻企业是园区建区企业子公司或控股公司，有的入驻企业间产业链联系不紧密，一些农业合作示范区招商范围局限于建区主体所在省份。

四是缺少配套支持措施，融资障碍和产品销售等方面存在瓶颈，境外风险防范机制不完善。境外农业园区建设在种子出境、通关服务、配额争取、汇率变动、金融支持等方面的诉求强烈。融资难、融资贵是境外农业投资普遍面临的问题，特别是境外资产无法抵押、企业自筹资金来源不稳定、国内短期贷款难以持续，“外保内贷”或“外保外贷”难以有效操作等。另外，对我国企业在境外生产的大豆、棉花等权益产品回运均按进口商品办理，缺乏特惠性税收优惠政策。国内农机购置补贴政策尚未向我国境外生产主体延伸，种子出口受限、资金汇出受限、农资引进渠道不畅等，均影响了园区建设进度和发展积极性。此外，国内政府难以对境外农业园区运营进行有效监督，特别是在优化园区外部环境、提供双边机制保障等方面的努力尝试不多，对境外农业园区的支持手段仍停留在财政补贴等资金支持方面，且资金支持缺乏连续性。

3　推动在非农业合作示范区建设高质量发展建议

当前，我国企业“走出去”建设产业园区的积极性较高，非洲国家对农业产业园区建设愿望强烈，在非洲打造境外农业投资贸易平台，也是我国推动重要农产品进口多元化、增强境外供应链可持续的重要载体，政府层面需加强支持引导和服务。

一是加强顶层设计，强化战略对接与政策磋商。统筹考虑非洲国家资源禀赋、产业基础、发展潜力与国内国际市场及政治环境，衔接好战略性、紧缺型农产品的境外布局与国内产业发展及仓储物流供应链建设、大型农业企业集团培育等农业对外合作重点任务，突出重点区域次区域和重点产品，结合农业对外合作顶层战略做好境外农业园区发展规划，统筹谋划在非农业合作园区的重点产业布局。用好农业双多边合作机制，积极与非洲联盟《2063 年议程》和《非洲农业综合发展计划》等战略对接，将示范区建设纳入双多边合作机制之中，强化东道国的机制保障力度。

二是争取多方支持，推进政策资源集成。发挥好农业对外合作部际联席会议作用，研究成立专题工作小组，把农业对外合作放在双边关系、经贸合作、对外援助等工作中系统谋划，针对境外农业园区发展的关键问题，创新财政、保险、外汇、税收、金融、通关等政策支持措施，探索投援结合模式，推动将我国农业农村部认定的境外农业合作示范区与商务部主导的农业产业型境外经贸合作区统筹建设。进一步探讨同联合国粮农三机构、梅琳达·盖茨基金会、非洲开发银行、中非发展基金、非洲共同增长基金、丝路基金等国际组织、非政府组织和金融机构加强合作，推动在非境外农业园区与非洲共同农业园区（CAAPs）、非洲开发银行农业产业加工特区等项目协同发展，推动农业园区与基础设施与产能合作项目统筹谋划与设计。

三是强化管理服务，推进示范区提质升级。加强对境外农业合作示范区动态跟踪调度，优化示范区申报、认定和评价程序，明确退出机制，尽快启动新一批境外农业合作示范区认定工作。加大境外农业合作示范区宣传招商，结合我国农业农村部及各地方主办的大型会议、论坛、展览等，举办投资论坛、项目推介、重点产业专题推介活动。推动境外农业合作示范区与国内农业对外开放合作试验区协同发展，内外联动、服务主体，延伸跨境农业产业链。支持指导境外农业合作示范区编制发展规划、建立规范园区管理制度、构建多渠道招商机制，增强园区团队建设，提升跨国经营综合实力，打造境外农业园区标杆。

中国知网　https://www.cnki.net