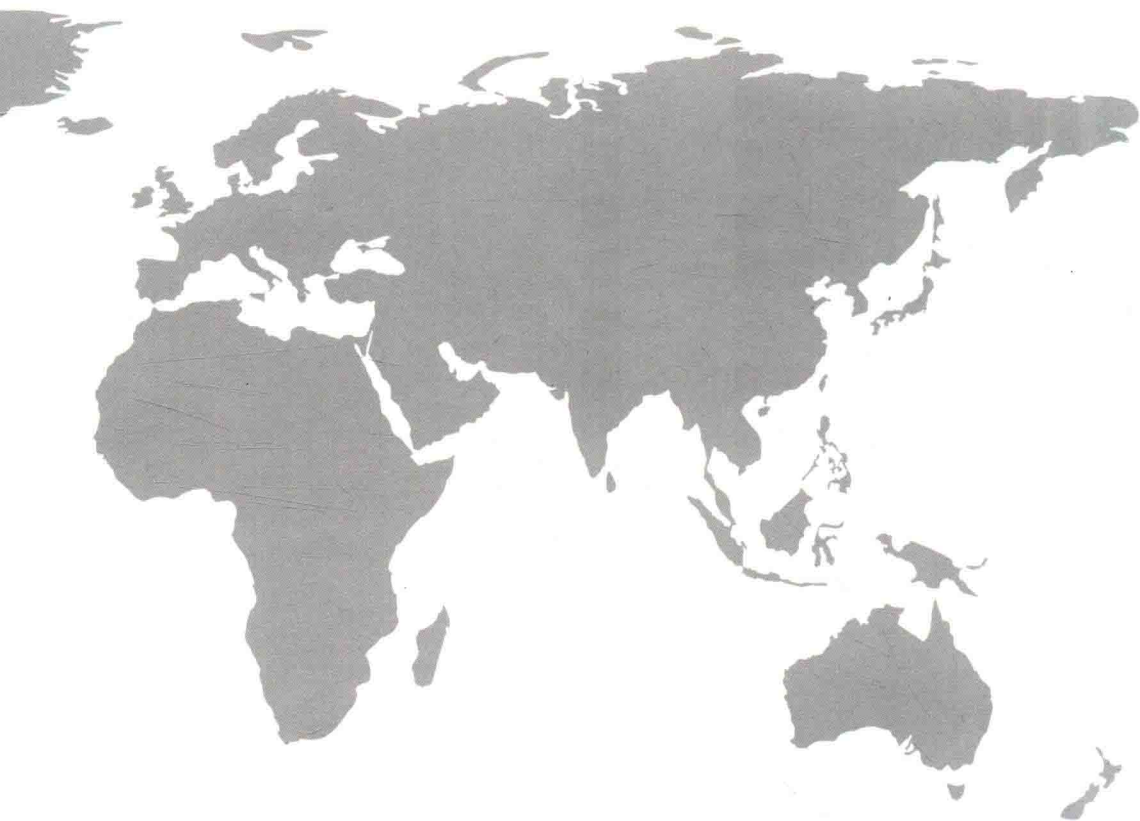




中国海外耕地投资 战略与对策

——基于粮食安全的视角

..... 卢新海 韩璟◎著



科学出版社

中国海外耕地投资战略与对策 ——基于粮食安全的视角

卢新海 韩 璟◎著

国家社科基金重点项目（11AGL005）成果
华中科技大学文科学术著作出版基金资助

科学出版社

北 京

内 容 简 介

中国人多地少,粮食生产潜力有限,且快速城市化进程中大量耕地被占用。如何保障国家粮食安全,成为中国可持续发展面临的重要难题。本书提出了通过“海外耕地投资”举措来保障中国粮食安全的战略构想与实施策略,并从三个方面对中国建立海外耕地投资战略进行了论述:一是从全球粮食安全困境与海外耕地投资状况、中国粮食安全形势与海外耕地投资决策方面进行分析,阐述了中国建立国家海外耕地投资战略的重大意义;二是从海外耕地投资地域的选择、海外耕地投资模式的选择、海外耕地投资风险的管控等方面论述了国家海外耕地投资战略的主要内涵;三是在通盘考虑国家粮食安全战略、政府角色、市场特色的基础上,构建了涵盖“战略支撑、政府支持、市场服务”三位一体的海外耕地投资保障体系。

本书适合从事宏观经济管理、可持续发展、农业经济与国土资源等领域的人员、管理人员与高校师生阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中国海外耕地投资战略与对策:基于粮食安全的视角/卢新海,韩璟著.
—北京:科学出版社,2015

ISBN 978-7-03-046879-6

I. ①中… II. ①卢… ②韩… III. ①耕地—海外投资—投资战略—研究—中国 IV. ①F323.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 308640 号

责任编辑:马 跃 徐 倩/责任校对:高明虎

责任印制:霍 兵/封面设计:无极书装

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京通州皇家印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 12 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2015 年 12 月第一次印刷 印张:17 1/2

字数:352 000

定价:105.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

作者简介

卢新海，二级教授、华中学者特聘教授、博士研究生导师，华中科技大学国土资源与不动产研究中心主任。同济大学管理工程博士，比利时鲁汶大学（Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven）城市经济学博士后，英国伦敦大学学院（University College London, UCL）高级研究学者。中央党校哲学社会科学教学科研骨干研修班结业。主持国家社会科学基金重点项目、面上项目及国家自然科学基金面上项目等研究课题 30 多项，出版专著与主编教材 10 余部，发表论文 200 多篇，获得省部级政府科技奖励 6 次。

韩璟，华中科技大学土地资源管理专业博士、应用经济学博士后，华中师范大学公共管理学院讲师，主持国家自然科学基金项目、中国博士后科学基金项目各 1 项，发表学术论文 20 余篇。

前 言

本书是在笔者主持的国家社会科学基金重点项目“基于粮食安全的中国海外耕地投资战略与对策研究”（项目批准号 11AGL005）最终成果的基础上，改编撰写的，由华中科技大学文科学术著作出版基金资助出版。

1. 海外耕地投资研究的背景

西汉贾谊在上奏汉文帝刘恒的《论积贮疏》中提到“夫积贮者，天下之大命也”，意思是粮食安全问题是执政者治国安邦的首要问题。习近平总书记也多次强调，保障粮食安全对中国来说是永恒的课题，任何时候都不能放松。虽然 20 世纪以来，人类在粮食生产上取得了长足的进步，但是受人口增长、资源退化、能源紧缺等因素的影响，马尔萨斯在《人口论》中对人类发展前景的悲观估计，仍如笼罩在人类可持续发展道路上的乌云，吹之不散。对中国来说，虽然改革开放以来，在粮食生产、国民收入上取得了巨大成就，但是受耕地面积迅速减少、耕地质量持续下降、环境污染日益严重、水资源约束逐渐趋紧及粮食金融化趋势不断加强等因素的影响，中国粮食安全形势并不乐观。中国的粮食自给率已经长期低于 95% 的安全警戒线，三大粮食品种的净进口也已常态化。正如《国家粮食安全中长期规划纲要（2008-2020 年）》所指出的，受人口、耕地、水资源、气候、能源、国际市场等因素变化的影响，中国粮食和食物安全将面临严峻挑战。

在全球粮食安全形势恶化，粮价持续走高的背景下，重新分配全球农业资源，特别是投资他国耕地资源已成为一些国家的重要选择。无论是粮食安全保障程度较高且经济发达的美国、英国、德国，还是粮食紧缺的日本、韩国、沙特、印度均已深涉其中，全球海外耕地投资规模已高达 5800 余万公顷。实际上，随着中国综合国力的提升和农业“走出去”战略的深入实施，中国企业已自发参与到全球海外耕地投资潮流中，据国际非政府组织遗传资源行动国际（Genetic Resources Action International, GRAIN）和 LandMatrix 的统计数据，目前中国企业一共投资海外耕地投资项目 68 个，涉及面积 288.1 万公顷。然而，国内政府官员却多次在媒体面前否认中国企业进行海外耕地投资，这使得中国投资企业进退失据。2013 年年底，中央农村经济工作会议再次强调，中国要确保谷物基本自给、口粮绝对安全，并提出要善于用好“两个市场、两种资源”，适当加快农业“走出去”

的步伐。因此,在全球海外耕地投资发展迅速、中国粮食安全形势严峻、农业企业“走出去”战略深入实施的时代背景下,海外耕地投资问题应当进入中国决策者的视野。

2. 本书的基本内容和观点

本书以保障国家粮食安全为目标,对海外耕地投资问题进行了较为系统地研究,其主要内容和基本观点如下。

(1) 在经济全球化背景下,全球粮食安全形势的恶化和“人口-土地-技术”配置的不均衡必然导致海外耕地投资趋势的不可逆转。在过去的 50 年里,全球粮食总产量实现了翻三番的巨大成就,然而,随着全球人口规模的急剧膨胀、生物能源产业的快速发展,全球粮食供需失衡风险仍有扩大的趋势,克服全球粮食安全问题的焦点已由平衡粮食供需向增强粮食供给转移。从耕地的区域分布看,大多数亚洲和欧洲国家的人均耕地面积较小,资源局限突出。而拥有全球约 90% 后备耕地资源的拉丁美洲国家和撒哈拉以南非洲国家的农业生产技术低下,粮食生产率极低,但这些地区成为未来提高全球粮食产量的希望所在。正是在以上客观条件下,产生了驱动海外耕地投资发展的六大现实动力:①粮食安全;②能源安全;③金融逐利;④产业控制;⑤资源控制;⑥公共政策。另外,全球海外耕地投资规模的爆发式增长和问题的凸显,也引起了相关国际组织的重视。世界银行(World Bank, WB)、联合国粮农组织(Food and Agriculture Organization, FAO)、联合国贸易和发展会议(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)、国际农业发展基金(International Fund for Agriculture Development, IFAD)、国际食物政策研究所(International Food Policy Research Institute, IFPRI)等国际组织和机构,纷纷参与到规范海外耕地投资的国际公约制定中,并颁布了《负责任农业投资原则》《国家粮食安全框架下土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》《海外耕地投资行为准则》等国际公约,来指导企业的海外耕地投资行为,并奠定了全球海外耕地投资规范化发展的基础条件。

(2) 统筹考虑当前中国在粮食安全、耕地资源和经济发展所面临的现实状况和矛盾,海外耕地投资应成为国家作为保障粮食供给、释放内部耕地承载压力的补充手段。本书利用灰色关联模型、格兰杰因果检验模型和 SWOT 分析模型,重点对保障中国粮食供给的国内生产手段、国际贸易手段和海外耕地投资手段进行了研究。国内生产手段的分析显示,耕地已成为制约中国粮食生产的重要物质要素投入,面对严峻的粮食安全形势,保障中国粮食安全最有效的手段就是化解耕地资源要素对中国粮食生产的约束。国际贸易手段的分析显示,中国利用国际粮食市场保障国内粮食供应所面临的价格风险越来越大,国际贸易的方式对保障中

国粮食安全的有效性正在逐渐降低。海外耕地投资手段的分析显示,在当前的国内外环境中,中国已经具备了主动参与海外耕地投资的实力,在国际耕地资源充裕、海外耕地投资快速发展的背景下,海外耕地投资应作为中国保障粮食供给的补充手段。

(3) 目前,国际上的确存在一批值得进行海外耕地投资的目标国。世界银行农业专家对全球可开垦耕地的研究显示,在全球 15 亿公顷没有开垦的土地中,大约有 4.45 亿公顷适合开垦耕种,其中,2 亿公顷在撒哈拉以南非洲地区,1.23 亿公顷在拉丁美洲地区,0.52 亿公顷在东欧地区。本书利用基于中心点的三角白化权函数和特尔斐法构建评价模型,从资源条件、生产基础、宏观环境、投资状况四个方面构建评价体系,对撒哈拉以南非洲地区、拉丁美洲地区、前苏联地区和耕地充裕发达国家的海外耕地投资潜力进行了评价。结果显示:撒哈拉以南非洲地区的埃塞俄比亚、加纳、苏丹、坦桑尼亚、莫桑比克、乌干达、尼日利亚七个国家最具海外耕地投资潜力;拉丁美洲地区的巴西、阿根廷、乌拉圭和哥伦比亚四个国家最具投资潜力;前苏联地区的俄罗斯、乌克兰和哈萨克斯坦三个国家最具投资潜力;耕地充裕发达国家中的澳大利亚、加拿大、美国、西班牙、丹麦、法国、芬兰、匈牙利和波兰九个国家最具投资潜力。

(4) 当前,海外耕地投资模式可划分为部门合作型和权利控制型两类,中国投资企业应有策略地选择不同模式实施海外耕地投资。本书利用文献资料法和案例分析法对当前海外耕地投资模式及其特点进行了归纳总结,提出了基于部门合作的“公对公”“公对私”“私对私”模式,以及基于土地权利控制的土地权利完全拥有型、土地权利部分拥有型和土地权利控制型模式。基于对各种投资模式特征的比较,本书认为在投资发展中地区时,国有企业应重点选择“公对公”模式、投资主导型“公对私”模式、土地权利完全拥有模式和土地权利部分拥有模式;私营企业应重点选择引资主导型“公对私”模式、“私对私”模式、土地权利部分拥有模式和土地权利控制模式。而在投资发达国家时,无论国有企业还是私营企业均应着重考虑“私对私”模式、土地权利完全拥有模式和土地权利部分拥有模式。

(5) 从对中国海外耕地投资企业的实证分析看,中国海外耕地投资企业在地域选择和风险管理中具有明显的特点。实证研究发现,目前中国企业在全球已实施的海外耕地投资项目共计 68 个。其中,在非洲实施的项目有 32 个、在亚洲实施的项目有 20 个、在拉丁美洲实施的项目有 7 个、在大洋洲实施的项目有 5 个、在欧洲实施的项目有 4 个。在全球已实施的 68 个项目中有 47 个项目位于本书所评价的国家中,占中国海外耕地投资项目总数的 70%,其面积占中国海外耕地投资总面积的近 90%。被投资国政策、国家关系和耕地充裕情况等已经成为影响中国投资企业选择投资地域的重要因素。对中国海外耕地投资企业从

业人员的问卷调研实证显示,中国海外耕地投资企业所面临的宏观投资环境风险主要集中在政治风险、政策风险和经济风险中;中观企业资源风险是中国企业顺利实施海外耕地投资的主要障碍,国外企业竞争风险、融资支持风险、信息获取能力风险、物流运输设施风险和保险支持风险均需要引起中国投资企业的高度重视;中国投资企业面临的微观运营管理风险主要集中于财务风险和人员管理风险中。

(6) 中国决策者要通盘考虑国家粮食安全战略、政府角色、市场特点,构建涵盖“战略支撑、政府支持、市场服务”三位一体的海外耕地投资保障体系。首先,中国政府要将海外耕地投资列为国内生产、国际贸易之外的粮食安全保障手段,并组织相关部门制订中国的海外耕地投资战略规划,统一政府的粮食安全公共目标和企业逐利的市场目标,并构建海外耕地投资的外交政策宣示策略,应对海外耕地投资的国家合作风险和舆论风险。其次,政府部门要强化对中国海外耕地投资企业的支持,积极参与海外耕地投资国际规则的制定,赢得先发优势。对外要与海外耕地投资目标国建立良好的农业合作机制,签署具备法律效力的备忘录、合作协议,为中国投资企业扫清制度性障碍;对内则要从税收、公共财政、贸易政策等方面强化对中国企业的政策支持。最后,加大对中国投资企业的市场服务力度,从国家财政、商业银行、政策性银行方面强化对投资企业的融资支持,建立健全境外投资保险制度和商业保险机构,增强中国投资企业的风险破解能力,并通过培养海外耕地投资中介组织来为中国企业搭建服务平台、拓宽投资信息来源、克服信息不对称性。

3. 中国应建立海外耕地投资战略

海外耕地投资与粮食安全问题紧密相关,而粮食安全又是关系国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题。在全球粮食安全形势不容乐观、海外耕地投资迅猛发展的现实背景下,作为全球第一人口大国、粮食进口大国的中国显然不能置身事外。目前,中国的粮食安全保障战略主要有两大抓手:一是强化对国内农业资源的综合利用,保证国内的粮食生产能力;二是通过与其他粮食出口大国的合作,加强贸易手段保证粮食供给的有效性。然而,以上两个抓手均面临严峻挑战,在国内供应方面,中国粮食自给率持续下降;在国际贸易方面,“大国效应”日益凸显,贸易手段的可靠性逐渐降低。虽然在现实中已有诸多农业企业自发地参与海外耕地投资,但是国家并没有将海外耕地投资纳入国家粮食安全战略的考量中。这一方面反映出中国与一些粮食进口国相比还存在战略缺失,另一方面也反映出中国对统筹利用两种资源、两个市场的认识有待进一步深化。因此,海外耕地投资对保障国家粮食安全的重要作用应当引起决策层的重视,在粮食安全保障中应当从生产环节加强对粮食获取能力的控制,将海外耕地投资

作为保障国家口粮安全以外其他粮食需求量供给的补充手段，并将其上升为国家粮食安全战略的组成部分进行顶层设计和战略规划，从而将自发的、分散的企业海外耕地投资活动转变成为有计划的国家战略中的一部分，使得企业的海外耕地投资活动获得更多的政策支持与保障，并引导企业自觉参与到保障国家粮食安全的活动中。

卢新海

2015年10月于武汉喻家山

目 录

前言

1 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 全球粮食安全形势堪忧	1
1.1.2 海外耕地投资竞争形势日趋激烈	2
1.1.3 中国粮食安全与耕地保障形势严峻	3
1.1.4 中国面临海外耕地投资新契机	4
1.2 国内外研究进展	6
1.2.1 国内外的粮食安全	7
1.2.2 中国的粮食安全与耕地利用	10
1.2.3 中国保障粮食安全的支撑措施	13
1.2.4 海外耕地投资	15
1.2.5 海外资源能源利用	19
1.2.6 研究评述	20
2 全球粮食安全困境与海外耕地投资状况	22
2.1 全球粮食安全与耕地资源概况	22
2.1.1 当前全球粮食供需状况	22
2.1.2 全球耕地资源利用概况	26
2.1.3 全球粮食安全形势	30
2.2 全球耕地充裕地区的耕地利用水平	34
2.2.1 撒哈拉以南非洲地区	35
2.2.2 拉丁美洲地区	38
2.2.3 前苏联地区	40
2.2.4 耕地充裕发达国家	43
2.3 海外耕地投资的发生与发展	44
2.3.1 海外耕地投资的发生	45
2.3.2 海外耕地投资的驱动力	47
2.3.3 海外耕地投资的管理趋势	50

3 中国粮食安全形势与海外耕地投资决策	53
3.1 中国的粮食安全与耕地资源概况	53
3.1.1 当前中国的粮食供需状况	53
3.1.2 中国的耕地资源利用概况	56
3.1.3 中国耕地利用压力的时间变化	59
3.1.4 粮食生产分区下的耕地利用压力时空变化	62
3.1.5 中国的粮食安全形势	67
3.2 中国粮食供应保障的内部生产方式	71
3.2.1 中国粮食供应的内部资源约束	71
3.2.2 中国的粮食生产与物质投入	74
3.2.3 物质投入因素分析理论与模型	76
3.2.4 粮食生产的物质投入因素分析	78
3.3 中国粮食供应保障的外部贸易方式	81
3.3.1 中国粮食供应的外部贸易途径选择	81
3.3.2 中国主要粮食品种的贸易状况	85
3.3.3 理论分析与模型构建	87
3.3.4 中国粮食进口对国际市场的影响分析	89
3.4 保障中国粮食供应的海外耕地投资决策	92
3.4.1 海外耕地投资的发展规模与中国企业的涉入	92
3.4.2 中国海外耕地投资的 SWOT 分析	95
3.4.3 中国的海外耕地投资决策分析	100
4 海外耕地投资潜力评价与地域选择	102
4.1 海外耕地投资潜力评价的模型构建	103
4.1.1 研究对象的选择	103
4.1.2 海外耕地投资潜力评价体系	106
4.1.3 模型选择与参数设定	110
4.2 撒哈拉以南非洲地区主要国家	114
4.2.1 资源条件评价	114
4.2.2 生产基础评价	117
4.2.3 宏观环境评价	120
4.2.4 投资状况评价	123
4.2.5 投资潜力综合评价	127
4.3 拉丁美洲地区主要国家	128

4.3.1 资源条件评价	128
4.3.2 生产基础评价	130
4.3.3 宏观环境评价	132
4.3.4 投资状况评价	134
4.3.5 投资潜力综合评价	136
4.4 前苏联地区诸国	137
4.4.1 资源条件评价	137
4.4.2 生产基础评价	139
4.4.3 宏观环境评价	141
4.4.4 投资状况评价	143
4.4.5 投资潜力综合评价	146
4.5 主要耕地充裕发达国家	147
4.5.1 资源条件评价	147
4.5.2 生产基础评价	149
4.5.3 宏观环境评价	150
4.5.4 投资状况评价	152
4.5.5 投资潜力综合评价	155
5 海外耕地投资模式与中国的选择策略	156
5.1 基于部门合作的海外耕地投资模式	156
5.1.1 海外耕地投资的“公对公”模式	156
5.1.2 海外耕地投资的“公对私”模式	158
5.1.3 海外耕地投资的“私对私”模式	162
5.2 基于土地权利控制的海外耕地投资模式	164
5.2.1 土地权利完全拥有型海外耕地投资模式	164
5.2.2 土地权利部分拥有型海外耕地投资模式	166
5.2.3 土地权利控制型海外耕地投资模式	168
5.3 中国海外耕地投资模式的选择策略	172
5.3.1 企业投资模式的选择策略：发展中国家	172
5.3.2 企业投资模式的选择策略：发达国家	177
6 中国海外耕地投资地域与模式的实证分析	179
6.1 中国海外耕地投资的发展历程	179
6.1.1 纯农业援助阶段	179
6.1.2 农业合作开发阶段	180

6.1.3 农业“走出去”与海外耕地投资阶段	182
6.2 影响中国海外耕地投资项目地域选择的国际政治环境因素	183
6.2.1 “中国威胁论”	183
6.2.2 “新殖民主义论”	184
6.2.3 社会责任缺失论	185
6.2.4 企业管理能力不足论	186
6.3 中国海外耕地投资项目的地域分布	187
6.3.1 中国海外耕地投资项目的地域分布概况	187
6.3.2 中国海外耕地投资项目的地域分布特点	189
6.4 中国海外耕地投资项目地域选择特征分析	191
6.4.1 中国海外耕地投资项目的地域选择特征	191
6.4.2 影响中国海外耕地投资项目地域选择的因素分析	195
7 中国的海外耕地投资风险管理	198
7.1 中国海外耕地投资风险的界定	198
7.2 中国企业海外耕地投资风险评价方法	199
7.2.1 风险评价方法选择	199
7.2.2 风险评价指标体系	202
7.2.3 调查对象与数据来源	206
7.3 中国企业的海外耕地投资风险评价	207
7.3.1 宏观投资环境风险	207
7.3.2 中观企业资源风险	211
7.3.3 微观运营管理风险	215
7.4 中国企业海外耕地投资风险防范与应对	218
7.4.1 控制性风险管理措施	219
7.4.2 融资性风险管理措施	220
7.4.3 补救性风险管理措施	221
8 海外耕地投资的保障体系	224
8.1 战略支撑体系	224
8.1.1 明确国家粮食安全保障的海外耕地投资战略	224
8.1.2 制订海外耕地投资战略规划	227
8.1.3 构建海外耕地投资对外政策宣示策略	230
8.2 政府支持体系	232
8.2.1 布局海外耕地投资国际规则的制定	232

8.2.2 构建海外耕地投资国际合作机制	234
8.2.3 强化对海外耕地投资企业的政策扶持	236
8.3 市场化服务体系	238
8.3.1 强化对海外耕地投资企业融资的商业支持	238
8.3.2 加大对海外耕地投资企业风险的保险支持	240
8.3.3 培育建设海外耕地投资中介组织	242
9 结论	244
参考文献	249

1 绪 论

1.1 研究背景

1.1.1 全球粮食安全形势堪忧

2012年8月27日,联合国粮农组织总干事席尔瓦(Jose Graziano da Silva)在接受法国《世界报》专访时表示,农产品价格未来10年将在高位震荡,因此,每个国家都应建立粮食基本储备,以满足在一周甚至一个月内应对农产品价格飙升的需求,确保粮食安全。2012年8月30日,世界银行集团(World Bank Group)发布的《粮食价格观察》也指出,由于美国和东欧夏季发生了前所未有的干旱和高温,2012年7月全球粮价较一个月前暴涨10%,其中,玉米和大豆的价格更是达到有史以来的最高水平。该报告还认为,由于供应的不确定性不断增大,人口增长导致需求增加,加上粮食系统的响应能力较低,预计粮价将长期居高不下并保持波动。

联合国粮农组织的统计数据也表明,自2007年起,国际谷物价格指数就一直在高位徘徊,在粮食危机最严峻的2008年,国际谷物价格指数平均值高达175.6,当年4月该指数更是高达202.5,创下了1990年以来的历史新高,使得全球粮食安全风险陡然增大。粮价大幅攀升让民众生活不堪负荷,埃及、喀麦隆、科特迪瓦、马达加斯加、菲律宾和印尼等国相继因粮食问题出现骚乱,粮食依赖进口的海地更因食品价格上涨而引发暴乱,导致总理下台。这场粮食危机也波及了发达国家,在美国、意大利等数个发达国家中,高粮价还引起了罢工和游行示威。严峻的形势也迫使各国携起手来,采取各种措施,如增加粮食种植面积、消除贸易壁垒等化解全球粮食危机。但是,经过三年努力,2011年国际谷物价格指数平均值仍高达167.0,国际粮价高位运行态势仍在持续。2010年11月17日,联合国发出警告:新一轮粮食危机即将到来。根据联合国粮农组织的估计,2010~2011年,全球谷物产量下滑了2.1%,全球谷物库存较上年下降7%,大麦、玉米和小麦的库存分别下降了35%、12%和10%。联合国粮农组织在《粮食展望报告》中进一步指出,全球粮食进口费用将会突破一万亿美元,全世界距离新一轮粮食危机已经“十分接近”。

在严峻的全球粮食安全形势下,各国政要纷纷表态,众口一词地强调全球粮

食安全的重要性,各国政府也纷纷采取措施保障国内粮食安全:法国、美国、阿根廷等耕地资源丰富的国家计划增加种植面积、提高粮食产量;俄罗斯、乌克兰、泰国、越南、印度等传统粮食出口国则在对国际供应紧缺的预期下,纷纷利用粮食禁令控制粮食出口,俄罗斯粮食协会甚至建议政府实行粮食票证制度,制止粮食大量出口;印度尼西亚、埃及等国则是通过取消粮食进口关税扩大进口,调高粮食出口关税抑制出口,充实国内粮食供应;利比亚、叙利亚等国则通过与乌克兰、埃及签署秘密双边协议的方式,以获取足够的粮食供应;而以日本、韩国、沙特等为代表的耕地资源匮乏、国内粮食自给率较低的国家则在海外通过购买、租赁、合营等方式大肆获取海外耕地资源使用权,用以种植粮食作物,满足国内市场需求。这些措施在保护国内粮食市场、化解国内粮食危机的同时,也给全球粮食市场带来了新的不确定性。

1.1.2 海外耕地投资竞争形势日趋激烈

以上措施中,海外耕地投资因具有较强的可控性、行动的持久性、解决问题的彻底性,而备受有实力的各国政府青睐。目前看来,最早进行海外耕地投资的国家非日本莫属,日本早在 1917 年就成立了专门协调海外农业活动的机构,目前已经投资海外耕地资源超过 1200 万公顷,相当于其国内耕地总面积的 3 倍。韩国投资海外耕地资源 30 万公顷,相当于其国内耕地总面积的 1/6。而作为世界上最大的大麦进口国和五大大米进口国之一的沙特,于 2011 年年初宣布将未来三年的国家战略粮食储备提高至 60 万吨,并确定了 27 个海外耕地投资目标国。最近几年,由于受全球粮食危机、生物能源产业、金融危机和环境问题的共同驱动,越来越多的跨国公司、政府和私募基金加入海外耕地投资的行列,其中不乏发达国家的身影。例如,摩根士丹利公司于 2008 年在乌克兰购买了 4 万公顷耕地;英国投资公司 Landkom 也在乌克兰买下了 10 万公顷耕地;两家瑞士投资企业黑土农垦公司和阿尔帕科农业公司于 2008 年也在俄罗斯分别购买了 33.1 万公顷和 12.8 万公顷耕地。严峻的粮食安全形势促使各国政府对海外耕地投资越来越重视,也使得海外耕地投资的规模和速度急剧增长。

在新一轮利用海外耕地资源的投资热潮中,脚步迈得最快、投入最多的非海湾国家莫属。对粮食进口依赖严重的沙特、巴林、科威特、卡塔尔、阿曼、约旦和阿联酋等海湾阿拉伯国家合作委员会成员国,已开始携手在国际上寻找海外耕地投资机会。在老挝、泰国、缅甸等东南亚国家,苏丹、乌干达等非洲国家,以及中亚和欧洲的哈萨克斯坦、格鲁吉亚、俄罗斯等国,都已经达成或正在磋商租地、购地协议,积极开展海外耕地投资计划。据不完全统计,迄今为止,海湾阿拉伯国家合作委员会及其成员国的海外耕地投资规模已高达 1190 万公顷。耕地资

源相对充裕的印度也不甘示弱,正在积极展开利用海外耕地资源的行动。印度不仅与周边的缅甸,以及非洲国家接触,而且还延伸到了南美洲的巴拉圭和地广人稀的澳大利亚、加拿大等国。据印度《经济时报》报道,印度政府打算修订海外投资的限制条款,以便印度的公司和公共部门到海外收购耕地。

此外,部分经济发达国家的企业也积极参与其中。例如,美国的退休教师基金会(Teachers Insurance and Annuity Association-College Retirement Equities Fund, TIAA-CREF)和加州公共雇员养老基金(California Public Employees' Retirement System, CalPERS),荷兰的荷兰资产管理公司(Asset Performance Group, APG)、公务员基金和卫生保健基金,瑞典的国家第二养老基金、国家第三养老基金和Alecta 保险公司,丹麦的欧洲退休基金和劳动力市场补充养老基金等大都运用金融工具投身于海外耕地投资活动中;德国的联邦经济合作发展部(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development)则分别于2009年6月和2012年3月两次发布政策文件,指导本国机构、企业进行海外耕地投资。

根据国际食物政策研究所2009年的研究报告,2005~2009年全球海外耕地投资面积已高达2000万公顷;而国际知名非营利组织GRAIN 2012年则指出,2006~2011年,全球共产生了以种植粮食作物为目标的海外耕地投资项目416个,涉及土地面积高达3500万公顷,共计涉及66个国家。Land Matrix数据库的最新统计数据显示,截至2014年2月9日,全球一共有海外耕地投资项目869个,涉及耕地面积5390万公顷。从投资范围来看,非洲、南美洲、前苏联国家和东南亚地区是当前海外耕地投资的主要区域。规模庞大、扩展迅速、地域分布广泛的海外耕地投资项目已经表明,一股由多方参与的海外耕地投资浪潮正在席卷全球。

1.1.3 中国粮食安全与耕地保障形势严峻

粮食安全问题作为攸关国民经济发展、社会稳定和国家自立的重大战略性问题,历来受到中国政府的高度重视。生产足够的粮食,以满足人口增长、国民膳食结构改善、动物饲料、生物能源产业发展等日益增长的粮食需求量是中国农业政策的重要目标。《国家粮食安全中长期规划纲要(2008-2020年)》明确指出,农业是中国国民经济的薄弱环节,随着工业化和城镇化的推进,中国粮食安全形势将面临以下问题:粮食生产逐步恢复,但继续稳定增产的难度加大;粮食供求将长期处于紧平衡状态;农产品进出口贸易出现逆差,大豆和棉花进口量逐年扩大;主要农副产品价格大幅上涨,成为经济发展中的突出问题。从中长期发展趋势来看,受人口、耕地、水资源、气候、能源、国际市场等因素变化的影响,上述趋势难以逆转,中国粮食和食物安全将面临严峻挑战。