

中非农业合作 模式创新研究

Research on Agricultural Cooperative Model
Innovations
Between China and Africa

周德翼 常瑞甫 肖运来 编著



中国农业科学技术出版社

中非农业合作 模式创新研究

Research on Agricultural Cooperative Model
Innovations
Between China and Africa

周德翼 常瑞甫 肖运来 编著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中非农业合作模式创新研究 / 周德翼, 常瑞甫, 肖运来编著. —北京:
中国农业科学技术出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5116 - 0783 - 6

I. ①中… II. ①周…②常…③肖… III. ①农业合作: 国际合作—
经济模式—研究—中国、非洲 IV. ①F32②F34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 272322 号

责任编辑 杜新杰

责任校对 贾晓红 范 潇

出 版 者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010)82106631 (编辑室) (010)82109704 (发行部)

(010)82109709 (读者服务部)

传 真 (010)82106624

网 址 <http://www.castp.cn>

经 销 者 各地新华书店

印 刷 者 北京科信印刷有限公司

开 本 787 毫米 × 1 092 毫米 1/16

印 张 13

字 数 340 千字

版 次 2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

定 价 100.00 元

—— 版权所有 · 翻印必究 ——

参编人员

郝 风 谢特立 周 俊 刘 健

阿布·卡尔格博 (Abu Kargbo)

杨锦莲 曹大宇 王彩云 洪仁彪

朱绪荣 石智峰 高 峰 李 杰

朱晓禧 李 靖 顾莉萍

目 录

1 导言	(1)
1.1 中非农业技术合作今后愈加频繁,并向纵深发展	(1)
1.2 中非农业合作需要创新,目前的合作模式存在改进空间	(2)
1.3 中非农业合作设想:调整我国援非战略,建立以私营企业为 主体、公私合作援非新体制	(7)
2 中国与博茨瓦纳的农业合作	(12)
2.1 博茨瓦纳的自然和社会经济条件	(12)
2.2 博茨瓦纳农业现状	(29)
2.3 中国在博茨瓦纳建立农业示范中心的有利条件、不利条件 与可能的创新空间	(55)
3 中国与坦桑尼亚的农业合作	(70)
3.1 坦桑尼亚自然、社会和经济状况	(70)
3.2 坦桑尼亚的农业科技水平、农业政策、农业经济发展 水平和存在的问题	(87)
3.3 中国与坦桑尼亚农业合作模式、问题及建议	(106)
4 中国与马里的农业合作	(112)
4.1 马里的自然与社会状况	(112)
4.2 马里农业发展状况	(114)
4.3 中马农业的现有合作模式、存在的问题及政策建议	(126)
5 中国与塞拉利昂的农业合作	(135)
5.1 塞拉利昂的自然和社会经济状况	(135)
5.2 塞拉利昂农业现状	(139)
5.3 塞拉利昂农业发展规划与政策	(144)
5.4 当前中塞农业合作的模式和存在的问题	(146)

6 中国与几内亚的农业合作 (154)

6.1 几内亚的自然与社会经济条件 (154)

6.2 作物生产与农业经济状况 (166)

6.3 几内亚稻作产业发展政策措施 (175)

6.4 中国与几内亚农业合作现状及问题 (178)

7 中非现有合作模式存在的问题及其原因分析 (181)

7.1 派出农业专家组存在的问题 (181)

7.2 建设农业示范园区存在的问题 (183)

7.3 对现有模式存在问题的原因分析 (184)

8 中非农业合作体制创新的可能性与模式设计 (186)

8.1 中非农业合作体制创新的紧迫性：如何推动非洲农业发展 (186)

8.2 中非农业合作的潜力：6 个非洲故事的启示 (187)

8.3 基于公私合作伙伴关系的中非农业合作模式设计 (195)

参考文献 (201)

1

导 言

中非农业合作日益向纵深发展,但其中存在进一步改进的空间。参与本书写作的部分作者系中国援助非洲的农业高级农业专家,至少有在非洲工作一年的经历。他们在从事援助工作的同时,也在思考如何进一步改进中非农业合作。本书结合他们在非洲工作的经历,展示中非合作的逻辑,提出对中非农业合作的逻辑创新的想法。书中有相关非洲国家农业的一些基本数据资料,可供对中非农业合作感兴趣的农业企业、政府部门参阅。

1.1 中非农业技术合作今后愈加频繁,并向纵深发展

长期以来,中国与非洲国家之间存在着良好的合作关系。进入 21 世纪,中国根据国际形势和非洲国家发展的需要,积极调整对非战略,在与非洲国家传统友谊的基础上扩展中非全面合作,共同构建面向未来的中非新型战略伙伴关系,使中非友好关系步入了一个全面、快速发展的新阶段。在部分非洲国家的建议下,中国与非洲国家于 2000 年建立了在南南合作范畴内的集体对话机制:“中非合作论坛”,并以此为平台加强双边合作与交流,促进共同发展。2000 年 10 月 10~12 日在北京举行的首届会议有来自 45 个非洲国家的外交部长、主管对外合作或经济事务的部长以及部分国际机构和地区组织的代表参加。中非双方决定在 21 世纪建立和发展长期稳定、平等互利的新型伙伴关系。在“中非合作论坛”机制的推动下,中非友好合作关系不断加强并取得积极成果。

当前,中国政府已经在 14 个非洲重要的农业国家建立了农业示范中心,同时,向 30 多个非洲国家派出了大约 100 名高级农业专家,帮助他们进行农业规划和技术援助。温家宝总理在 2008 年 9 月 25 日的联合国千年发展目标高级别会议上的讲话中指出:中国作为一个负责任的发展中大国,尽管并不富裕,但已兑现《千年宣言》的承诺,为世界上一些最不发达国家作出了力所能及的贡献。截至 2008 年 6 月底,中国累计免除亚非等 49 个重债穷国和最不发达国家债务 247 亿元;提供各类援款 2 065 亿元,其中,无偿援助 908 亿元;对 42 个最不发达国家的商品给予零关税待遇,税目为 736~1 115 个,占最不发达国家对中国出口贸易额的 98%。中国还为非洲培训了 15 000 名各类人才,派遣 100 名高级农业技术专家,派出医疗队,援建 30 所医院、100 所农村学校,无偿提供防治疟疾药物。2007 年年底,中国为增强非洲的自我发展能力,决定提供 23.77 亿元的无偿援助和 7 亿元的无息贷款。同时承诺:“中国在未来 5 年内将援建发展中国家的农业技术示范中心数量翻一番,增至 30 个;对外派遣的农业专家和技术人员数量也翻一番,增加 1 000 人;同时,为发展中国家提供 3 000

人次的来华农业培训。”^① 2009年11月8~9日,中非合作论坛第四届部长级会议在埃及沙姆沙伊赫召开,提出了《中非合作论坛—沙姆沙伊赫行动计划(2010~2012年)》,根据这个计划,中国政府承诺:“今后3年内,向非洲国家派遣50个农业技术组,为非洲国家培训2000名农业技术人员……今后3年内,将为非洲国家援建的农业技术示范中心数量增至20个……继续办好已经建立的援非农业技术示范中心,各个示范中心将陆续开展农作物品种的选育和栽培养殖业等各项试验、示范、培训工作。”^② 2010年8月12日闭幕的首次中非农业合作论坛上,农业部副部长牛盾指出,与非洲国家开展技术交流合作将继续作为双方合作的重点,要向非洲人民示范、培训、推广中国先进实用的农业技术,帮助非洲国家增强自我发展能力,并重申:“今后3年,中国将再派出农业专家和技术员500人,培训农业管理和专业技术人员2000人,新建农业技术示范中心5个,支持非洲农业发展,推动中非农业合作交流迈上新台阶。”^③

1.2 中非农业合作需要创新,目前的合作模式存在改进空间

本书的部分作者,作为中国政府派出非洲进行农业技术援助的高级农业技术专家,在非洲工作了一年,以其亲身经历(成就与挫折)表明,长期以来坚持至今的农业技术援助存在着重大的逻辑问题,这种模式过于强调技术,忽视制度与文化因素,即技术创新与制度创新、组织建设相脱节;过于强调中非政府之间的合作,忽视市场机制和私人企业的作用,双方政府体制的弱点大大限制了援非的效果。作为中国政府派出的专家深感今后中非农业合作的战略需要调整。

做任何事情,搞清逻辑思路很重要。有逻辑支撑,现实操作才有可靠的理性基础,才有成功的可能性,最终的成功取决于现实的操作和条件。过去,我们做事情的傳統往往凭感觉,按习惯,走一步看一步,缺乏理性的思考(逻辑分析、系统整合)能力,因而没有长期的、整体规划。逻辑不成立,现实中的轰轰烈烈终会是昙花一现,尽管实际操作者尽了九牛二虎之力。逻辑不清晰,我们对事业的前途缺乏信心。不同的逻辑能够支撑不同高度的事业,逻辑创新可使我们的思想建立在更宽阔、坚实的基础上。中国对非洲农业的援助必须要有可靠的逻辑支撑。

因此,对中国援非农业专家援非经历和体会进行及时总结,对于今后中非农业合作、南南合作有着重要的意义。

1.2.1 非洲农业落后表面上看是技术问题,实质上是体制问题,长期而言,是文化习惯问题,技术只有在改变了习惯之后才能被接受

由于远离欧亚大陆,在长期的历史进程中,非洲(特别是南部非洲)人口群体小,内部的竞争压力相对弱,文化和技术的多样性少。因此,文化上演进的速度比较缓慢,直到西方殖民者到来之前,基本停留在游牧部落社会形态。非洲文化比较原始、纯朴、快乐、年

① 资料来源:中华人民共和国中央人民政府网站 http://www.gov.cn/ldhd/2008-09/26/content_1106073.htm

② 资料来源:中非合作论坛官方网站 <http://www.focac.org/chn/dsjbjhy/bzhyhywj/t626385.htm>

③ 资料来源:腾讯网新闻 <http://finance.qq.com/a/20100812/007486.htm>

轻。非洲人很容易交朋友，一点小礼品便可以交个朋友；有什么说什么，直来直去；喜欢索要东西，不给也不生气；有些非洲人说话不算数，说过的话，转身立马就忘；有些当地人借钱不还，诚信度差；生活散漫，怕吃苦，没有克制力，没有计划性，工资发了很快花完。尽管非洲也是人类的起源地，但是，有些地方精神发育还处于幼稚状态。

西方殖民者的进入，使得非洲与现代工业文明相遇。非洲不是靠自身的演化而是被外部力量强行拉入现代社会，西方的殖民统治和外部的援助中止了非洲社会文化的自然进化历程。非洲面临着缩短上千年的进化历程的任务。但是，文化的演进在短期内不可能“压缩”完成，再加上内部较好的自然资源和外部的大量经济援助，抑制了非洲自身文化和技术的进化，甚至导致长期的战乱，越是资源条件好的国家，其文化从传统向现代的转变越慢，这就是所谓的“资源的诅咒”。非洲的这种文化背景对接纳来自农耕文明和工业文明的技术援助就有障碍。

现国际上在非洲进行援助，以“硬”技术引进为主，以技术专家为主。这种技术援助隐含一个假设，认为非洲农业技术太原始，效率低下，发展非洲农业只需要把现代技术引入就行了。但是，这种假设不一定成立。从一些非洲国家的情况看，他们的周边国家有发达的农业技术（比中国的还现代化，完全是西方大农场技术），其国内商业化农场也有先进技术，问题是他们的农户没有采用先进技术激励。即使国家或别人帮助他们建立现代化生产体系，也难以持续下去。技术固然重要，但更重要的是，非洲没有吸收、消化、储存和改进这些技术的经济和社会条件及微观体制。不考虑人文和社会的因素，技术示范等于是异地做了一个高产试验田，即使在短期内能起到一定的作用，这种效果也不会持久保留下来，生根开花。援助技术专家一撤，援助项目的成果付之东流，过去的经验证明了这一点，不管是中国的援助，还是其他国家的援助。

技术不仅是一种生产方式，也是一种生活方式。产生于不同社会的技术都带着相应的社会印记，需要相应的社会制度和文化环境才能生存。每种技术本质上作为一种行为和思维习惯，需要其他习惯的支持。西方的技术代表着资本密集、理性设计；中国的技术代表勤俭、经验和劳动密集。从游牧文化到现代化商业生产，需要跨越两级“门槛”：农耕文明的勤恳、执著、吃苦耐劳；现代工商业文明的管理、科技与理性。非洲文化在接受来自其他社会的技术时，可能存在着一定的障碍。一些当地华人就怕和当地人合伙做生意，因为当地人缺乏信用，靠不住。非洲并不缺乏技术，缺乏的是接纳和创新技术的体制和文化。援助非洲的成功与否取决于文化的转型和融合。

需要说明的是，从游牧文化到工商业文化的门槛其存在，并不是种族歧视。所有的游牧文化都存在这种障碍，这也就是为什么中国西部和少数民族落后的原因。同时，也不意味着游牧文化落后于工商业文化，而只是说从物质生产效率维度，从适应现代西方文明创造的技术而言，不同的文化具有不同的优势。历史经验证明，往往越是复杂的文明，往往首先衰落、毁灭。大量的调查显示，工商业文明下的人们其幸福感要更低。我们主张从游牧文化到商业文化的进化，是因为，至今的历史证明，工商业文明更有利于生产力的发展，更适合今天的社会技术，如果我们要选择适应今天的社会，享受现代的物质财富，就必须选择工商业文化。当然，这样会以减少文化的多样性为代价。何去何从，要由非洲人们和援助国自己选择。

尽管非洲的社会制度和文化不能有效地接纳现代技术，但直接去改变非洲的经济体制和

文化,也是无效的。现实的利益约束和长期固有的习惯,将非洲社会牢牢地锁定在低效率的均衡状态。讲大道理也是没有用的,自上而下的激进改革即使能够实现,也是无益的,虽然许多非洲国家完全模仿西方的政治体制,但其依然效率低下,有些甚至陷入了战乱。社会进步与文化变迁需要慢慢地演化,需要通过实际操作,通过具体人群的转变来实现。一个有效的方式就是在体制外建立相对独立的新经济体制,通过改变外部现实来诱导内部制度变迁,“消化”和“吸收”老体制。这也是中国增量改革的经验。体制外技术创新比体制内更容易成功。体制外创新可能是非洲社会转型的一条有效途径。

对非农业援助成功与否的标志在于能否促进体制与文化的融合与转型。

1.2.2 现有中非政府间合作,突出了技术创新而缺乏制度创新,效果有限,长期不可持续

本次援助包括人员培训、技术援助和技术示范,属于两国政府间的合作(体制内合作模式),基本上属于探索性援非。各专家组根据实际情况各显神通、积极主动开展工作。这种探索式援助对中国了解非洲各国的需求、合作的潜力,增进中非友谊是非常重要的,所取得的巨大成绩是毋庸置疑的。

但是,这种体制内的援助模式对未来的开发潜力非常有限,原因有以下几个:非洲一些国家的政府体制没有效率。现有的援助模式是把中国援助人员安排到非洲政府中工作,等于在旧有机器上更换零件,即便说这些“零件”很好,也不会提高整部“机器”的效率。现有专家援助只是杯水车薪。有些非洲国家的政府对中国的技术援助也不是十分积极,只不过以此保持与中国的关系以获取中国的援助。有些非洲政府连援助物资都不要,直接要硬通货。对非援助,可以借助非洲政府体制,但不能依靠,不能把援非事业的成功押在其政府体制上。中国援助非洲工作必须以中方为主体,有自己的独立经费和组织,有自己的逻辑和效率,同时识别当地社会的先进生产力和企业家群体。

中国政府援非管理体制的效率很低。在中国援非管理评估体制下,现有的政府间合作模式,使双方政府管理部门,而不是非洲的农民,成为援非人员的“客户”,存在评估上的“软约束”,其理由自不待言。同时,管理机构是在国内,援助人员则在非洲,存在着专业和空间差距,导致信息上严重不对称。越是信息不对称,越是需要信任。但是我们现行的诚信度又不能给予援助人员这种信任,国家机关的一些年轻工作者“管理”一帮大专家,管理者与被管理者都处于尴尬的境地。临时组建的援助专家团队内部相互不熟悉,不能形成长期的内部凝聚力。现在援非模式下如果还取得了一定的成效,则主要取决于专家个人的能力和自觉性、爱国心,同时,重复派出机制可能对专家有一定的激励。在对非培训和教育合作方面,中国提供了一些培训项目和奖学金项目,但在培训前对被培训方的需求不了解,有什么教什么,为培训而培训,许多项目往往是临时设定的。中国教师的英语不好,或者不善于讲课,受训回来后作用不大,培训几乎等同旅游。一些非洲留学生学习目标不明确,在中国大学校园中没有得到很好管理,毕业之后学非所用,长此以往将影响中国教育培训的信誉。

非洲的问题本质是文化和政府的问题,同时,中国的援助体制也有自身缺陷。援非事业的成功要最大限度地绕过这个效率瓶颈,但现有合作机制恰恰利用的是双方效率最差的部门。现有的国际援助恰恰延续了现有的低效率体制。

1.2.3 私人企业可以最大限度地回避非方体制的弱点，促进体制的转型

非洲需要的不是单个的“零件”，而是需要综合“处方”与配套的技术与制度体系。非洲不仅仅只需要讲道理，而是需要把活生生的事实摆在面前，需要有执行力。技术能不能被采纳，要看当地人有没有这样的生产文化习惯？有没有相应的投资能力？市场上没有相应的投入品销售？生产的产品有没有市场？产前产中产后有没有相应的服务？如此等等；任何一个环节的缺失，都将导致技术引进的失败。企业是解决这些问题，吸纳和创新技术最好的载体。

企业往往有一定的长期性、连续性、稳定性，同时，有独立的组织保障和财政来源，追求消费者满意的目标硬约束，不会导致激励的扭曲，内部人员资源整合能力更好，有更强的执行力。企业受到双方体制、文化的约束最小，最大限度地回避当地政府的低效率，把技术理念转变为活生生的现实，有更大的文化冲击力。这些技术与制度措施在利润目标指引下不断改进优化，形成经济技术模式和体系，系统性和经济可行性更强。

但是，现在政府支持的农业企业大多是国有农业企业，从而大大限制了企业在技术引进和制度创新中的作用。农业不同于工业的一点就是农业的非标准化程度高，难以监督和考核，因此世界上大多数的农场都是由家庭经营。国有农业企业本质上是计划经济时代遗留下来的落后体制，我们依靠这样的体制实质是依赖落后的生产力。对于这样的企业，即使有政府的项目支持，这样的企业也是不可能长期生存下去的。

一些企业参与到援非事业中，主要是依靠与相关政府部门的关系，冲着中国政府的资金而来，一种短期机会主义行为，在非洲发展农业并不是其公司的长期战略目标与核心业务，因此在非洲开发的时候，没有自己独有的战略主动性，参加的人员是来获得“牺牲”补偿的，而不是谋求个人发展机会，国家要求干多少，自己干多少，甚至打一些折扣。某个援助企业在当地搞了10年多的水稻示范种植，周边农民的水稻种植方式依然如故，个人没有得到发展，他们工作的本质是“赚”取中国政府的项目资金。有些给当地提供种子的企业，甚至造假，从中套取政府援助资金。

一些中国国有农业企业建设的农业示范园区，以技术引进为核心，技术创新与制度创新相脱节，等于中国人在非洲土地上种了一块高产试验田，中国技术难以扎根非洲土地。技术是为经济服务的，而不是为技术而技术。如果没有经济可行性和可持续性，那么，“现代”技术是没有意义的。如果我们的技术援助依附于没有前途的产业或体制，这种援助最终会因中国专家的撤离而消失，长期来讲意义不大。如果技术援助反而使落后体制得以苟延，那么，技术援助的作用反而延缓了非洲社会的转型。西方人来到非洲之前是以人类学家、传教士走在前面，我们援助非洲则是技术专家走在前面。虽然我们的目的和他们不同，但这反映了两种不同思路。实际上中国对非洲的援助最缺的是人文研究，而不是技术。

不可否认，一些援助非洲的国有企业取得了较好的经济和社会效益，但这些成绩的取得往往是和一些国有企业领导人的敬业和努力分不开的，同时，在管理上使用了某种“准私有制”（承包制），淡化了公有制下的效率损失。

也许有人要说，如果政府不投资，企业就不愿意去投资，对非援助无法进行。但是，援助的本质是要提供一个可长期持续发展的技术与管理模式，如果我们的企业完全要依赖政府投资才能生存，怎么可能推广我们的技术模式和管理模式？

实际上,中非之间农业合作有一定的互补性和合作潜力,中国企业是有积极性投资非洲农业的。现在,非洲各国大大小小的私人农场实际上就是体制外的成功创新。在某个非洲国家,一个私人企业投资发展剑麻生产,短短几年其效益和规模就超过了在那里经营多年的老牌国有企业。我们在博茨瓦纳看到当地的华人企业,在当地有十多年的历史,熟悉了当地的社会和人文条件,积累了资金,融入了当地社会,同时,与国内保持着某种程度的联系。由于过去以贸易为主体的模式下利润渐弱,都在寻找新的投资领域。有投资农业意愿的公司,希望扎根下来长期发展,现在关键是没有土地,与私人合作没有信心,担心投资收益不能得到保障。另一方面,不断地有来自博茨瓦纳政府和民间人士希望和中国农民组成合作伙伴,共同经营。在笔者回国的时候,博茨瓦纳政府对外出租10万公顷的土地和政府办的奶牛场,博茨瓦纳农业部的副常务秘书就向我们表达了促进中博农民合作的愿望。

一些华人农场经营者租住在当地村里,与当地村民零距离接触,这在该政府体制下几乎是不可想象的。企业则想长期持续地深入到社会草根阶层,“辐射”、引导非洲社会文化的转型。要改变人们的习惯,要靠企业的长期坚持,所以应以私营企业为主体。中非双方最有活力的是私人部门的积极性和创造性。

私企也存在自身局限性。企业投资面临信息、语言、工作签证、基础设施、投资的政治风险控制方面的种种限制,需要来自政府,尤其是中国政府的支持。有时企业的逐利行为也与政府的政治目标相冲突,有些华人企业主因素质差,对当地的工人有文化歧视,需要政府的约束与引导。

1.2.4 中国最大优势是人力,特别是有种田能手,非洲有市场和土地资源,中非农业合作能够互补双赢

中国人口众多,长期以来成为国家的负担,要吃饭,要住房,成为中国政府头疼的问题。但是,从笔者的经历看,人口众多恰恰是中国不同于西方的独特援非优势所在。

不出国不知道,一到非洲,才知道中国人个个是人才。中国人身上积淀了数千年的中国文化:吃苦、耐劳、节俭、有耐心、守纪律。一个普通的种菜农民,年收入可以达到10多万元人民币,一个普通中国工人,月薪最低在5 000~6 000元,还往往雇不到工人。

中国有大量种田能手,有大量的毕业生希望找到创业平台,有大量县级基层农技人员(出于显性或隐性失业状态)。中国援非工作要充分发挥国内的人力资源优势。

非洲国家有丰富的土地资源和其他自然资源,是最具潜力的新兴市场。非洲需要两种人才——研究性与实干型。前者理解非洲社会经济的逻辑,后者则是能把道理转变为活生生的现实。

如何把中国人力资源和非洲的资源与市场结合起来,把中国的文化元素和非洲的文化元素相结合,创造新型文化,创造出中国独有的援非模式。通过人与人的互动,既为非洲引入新兴的中国文化,同时,也可以把中国农民、农技人员和青年学生送到国际舞台,经历国际规范和语言训练,培养国际化人才。中国也可由此培养一支国际化农业企业,促进中国海外农产品生产。

笔者曾经遇到一个在博茨瓦纳种菜的中国农民,他在那里孤独地生活了3年,但是,家属和孩子留在国内,他认为这里的教育质量太差。还有在当地做生意的中国人专程把孩子送回国,参加中国的高考。实际上,这是一个认知误区,他们是按国内的考试成绩要求来看

的。实际上这里的学生压力小，开设有艺术设计、农业、法语等素质课程，更有利于学生的素质发展。笔者告诉他，他把孩子放在国内，孩子生活在“村的舞台”，带到这里来，小孩子就登上了“国际舞台”，从此就有国际视野。小孩子毕业了，即使不上大学，就凭英语就可以找一份好工作，远比国内的大学生抢手。一个从西安翻译学院毕业的学生，应聘到一家工程公司当翻译一年时间，英语提高得非常快，回到国内身价倍增。一个在国内读高二学生在博茨瓦纳上学3个月，英语水平就超过了国内大学生的水平，而且不是那种应试性英语。由于他们使用的是英国的教材和教学体制，她的朋友或同学也都能申请西方名校入学，其比例远远高于国内。青年一旦给予他们挑战，让他们从事喜欢的工作，他们的潜力是无穷的。

中国援非的优势是人，援非需要发挥人的优势，特别是青年农民和学生的优势。

1.3 中非农业合作设想：调整我国援非战略，建立以私营企业为主体、公私合作援非新体制

1.3.1 突出对非援助的经济性质，对非农业援助要转变为对非农业合作，以企业为主体的经济合作

援助和经济开发具有不同的逻辑。援助的前提是以他们为主体，要求他们自身有能力和激励来吸纳外来的技术，中方不以盈利为目的。中非合作则是以中方发挥主导作用，实现资源互补双赢，是以盈利为目的的。

非洲农业的发展条件总体上比较好，中非经济互补性强，农业合作要基于市场机制，以企业为主体，追求中非互利双赢。非洲农业技术与经济发展的问题在于传统文化对现代技术的接纳障碍所致。企业可有效地回避现有体制和文化的约束，在体制外进行有效的技术创新和制度创新，逐步促进非洲的文化和经济的演化。

笔者主张以中方为主体、以私人企业为主力，突出中国的人和技术优势，把中国的人力资源、技术与非洲广阔的市场和土地资源结合起来，同时，发挥私人（市场）和政府两个方面的优势和积极性，通过体制外的制度与技术创新，逐步诱导非洲农业向现代农业的演化。非洲农业转型本质上是人的转变、文化的融合和创新，需要一个长期的过程。

企业也有其自身的局限性，需要政府提供公共服务，特别是来自中国政府的服务。

1.3.2 以我为主，借助非方，以企业为主体，建立公私合作伙伴关系，创立中国援非企业网络和援非品牌

公司合作伙伴关系（Public-Private Partnership, PPP）是现在社会的一种重要的治理机制。私人的领域由企业做，公共的领域由政府来做。但是，在现代经济中，有许多的活动，没有非公即私这样明显的界限，而是其公私兼有的特征，对于这类活动，需要一种新的治理机制，来发挥两方面的积极性与优势，这就是公私合作伙伴关系（PPP）。私人企业的盈利冲动与政府的政治意愿（扶贫、中非友谊、粮食安全）相结合，这不仅是援非事业的体制创新，也是中国政府在体制上的创新。这是一种试验。试验的成功与否取决于制度如何设计。

有一个具体的公司合作伙伴关系制度就是开发区模式。开发区在中国本身是为了避免现

有体制的约束而设计出的一种体制外创新形式。援非开发区可以是实在空间上的，也可以是虚拟空间上的。开发区可以中方为主体（至少在刚开始时要以我为主），中非共管。最理想的组合是双方私营部门的结合，再加上中非双方政府的支持，政府搭台，企业唱戏。

政府应逐步从援非生产经营性活动中退出，把生产经营性资金用于提供公共产品和服务。政府为中国企业提供信息、人身财产安全保障、投资政治风险的保险、司法服务、资金、签证服务、语言、技术、大型公共基础设施（水利和道路）、合作组织和社区生活（如子女上学）服务、政治或战争风险保障等服务，同时，约束、引导企业的逐利行为（特别是对当地环境的破坏），对其经营行为实施一定的指导。开发区需要集中成片，形成一定的规模，形成社会冲击力，建立中国农民工社区（类似中国村），解决中国农民工的子女教育、治安、家属、语言和社会文化培训、思乡情怀，能够长期留得住，扎下根。外派援助人员远离亲人在非洲生活一年，心里是非常孤独的，希望今后能容许外援人员的家人自费探亲或携带家眷。如果能有这样的政策，国家没有花一分钱，但却是对外援人员的重要鼓励，也容易获得家人对援非事业的支持，同时，体现了政府的人性化管理。

政府的外派援非专家，可作为对企业的一种技术服务加以保留，但需要根据企业的需求来派出，最好提供所有企业所需要的公共技术，而不是指每个企业所需要的专用型技术。不同的援助工作，应有不同的评估机制。对非援助根据工作的性质，可区分为科研型援助、教育培训（推广）或经济性援助。科研型需要借助专家评估体制，经济性合作则需要借用企业的管理机制，由用人企业来招聘管理，政府对专家工资加以补贴。专家的工作是知识性、创造性的工作，不能用时间和字数来衡量。用人不疑，疑人不用。给予援非专家一定的信任和自由度，因为专家自身内在的积极性和工作动力比外部的任务要求更重要。援助的时间可以更灵活，根据工作的需要从几个月到几年不等，不需要整齐划一地都工作一年。可适当放宽年龄和职称要求。年纪比较大的人员，富有实际工作经验，国内的工作也比较能够放手丢开；年轻人比较富有激情，外语较好，在国内工作基础和积淀少，更容易在当地扎根。尽量利用现有的组织结构和业务能力实施对非援助，援非工作就能与国内的工作结合在一起，援外工作是国内工作的继续，工作人员的工作积极性更高，也有利于援非知识的积累，从各单位临时抽调人员则是次优方案。

建立援非专家数据库，对表现优秀的专家可连续派出或给予奖励，便于援非知识的稳定储备和积累。目前，中国政府已进行了大规模的技术援助，积累了一些非洲国家的农业信息和个人援助经验，可建立援非专家协会，以便充分利用专家们的知识和援非成果。

建议将现有的示范援助中心转化为自负盈亏的企业，同时对要给予进入开发区的国有、私有企业以同等的待遇。私有企业不是没有能力，也不是不愿参与对非洲投资，只是没有信息，没有保障，相反，那些用自己的钱谋生的人，往往对投入的资源更负责任。一旦政府能提供相应的公共服务，能调动的社会资源则是成倍、成十倍地增加，这就是市场经济的魅力。

企业盈利是成功的前提，但这只实现了企业和开发区能否成功的一半。企业和开发区另一半是当地人的收益（收入、就业、福利、基础设施）。要逐步引入当地人进入管理和生产的不同环节，培养当地企业家，从而使得开发区和企业能够融入当地社会，镶嵌在当地社会网络中。中国企业进入后可能会在当地形成垄断力量，对当地企业构成竞争，因此一些非洲国家对中国援助非洲政策持有戒心。对此，我们的企业进入时需要获得当地政府和民众的支

持。同时,中国政府可承诺在非洲一方掌握技术和管理的时候(5~10年之后),可按照市场原则、在自愿互利的条件下把全部或者部分的企业(股份)转卖给非洲方面,或者由中资企业通过“公司加农户”的方式,带动当地农户学习技术与管理,增加收入,嵌入当地的社会网络,使中国援非事业得到当地社会特别是草根阶层的广泛支持。

要从文化融合和文化创新的角度看待对非农业合作,中非农业合作的最终成功需取决于双方文化是否能够成功融合,创造新型文化。没有文化的融合和创新,不能一切都只停留在表面“握手”与“问候”。相对于西方的文化,中国文化具有更强的等级性、封闭性、功利性和文化上的一元论思想,这不仅存在于企业,也存在于政府头脑中,往往会把经济落后与文化上的落后等同起来。这是中非农业合作的最大障碍,特别需要强调文化上的平等和对当地的人文关怀。

早期的援助可能以生产(种植和养殖)为主,后期要考虑市场、加工,网络化经营。非洲国家中每个国家的人口规模小,市场购买力有限,一旦大规模生产就可能出现过剩,而当地的市场渠道控制在超市手中,因此,中国的生产过剩产品,在考虑长途运输返销中国的同时,要考虑在当地建立自己的遍布非洲的销售网络和市场渠道,利用非洲国家之间的互补,建立适合和市场网络。

中国政府可促进已在非洲的农业企业的沟通,建立跨越非洲各国的国际农业网络,让他们在资金、技术、人员、组织、信息、市场上的整合,成为中国援助非洲的品牌。网络越大,知识和信息的交流上越有优势,抵御外部冲击的稳定性越强。

1.3.3 结合中非青年志愿者、中非教育培训合作,重视中非青年的培养,为援非事业培养长期后备人才

青年代表着未来。任何事业只有吸引到了青年的参与,才可持续发展。青年人的外语好,适应性强,有闯劲,有热情。在国内的积累虽少,更容易把自己的事业投入到非洲。这些在国内的普通大学生,经过一定的实践磨炼和挑战,可以成为具有国际视野的企业家、科技人员和外交人员。

以开发区为载体,吸纳愿意来非洲体验生活、谋求发展、提供人道援助的年轻人和各种非政府组织。这些人在经过一段时间的实践和了解后,可成为援助非洲新的生力军。

今后对非培训和教育,必须基于该两国长期合作项目的战略目标,围绕项目,由双方专家一起,系统地设计一系列整体培训项目。

1.3.4 援非是一项长期事业,要在理解中非双方社会经济的前提下,有系统地规划长远目标,只是短期浅尝辄止的零星援助没有意义

西方人直接成为非洲的统治者,从进入非洲殖民到今天的各种援助,先后有100多年的历史,为非洲提供了宗教、语言、西装、政治体制,但没有根本改变非洲落后的经济。文化转型比起政治、技术需要更长的时间。西方政府和国际组织为非洲提供了大量的援助,其效果也很有限。

中国要在非洲有所作为,要有打持久战的准备,我们对非洲事业要有长期作战的思想准备,对非洲的理解要制定长期而系统的规划(5~10年),经济、技术、教育援助之间需要整合,在制度创新和技术创新上形成合力。短期、零星、漫无目的、浅尝辄止的合作没有意

义,一年的援助仅仅只是合作的开始而不是结束。

援助在本质上是一种发展干预,因此,理解非洲的历史和现实,是对非洲有效援助的前提。必须投入高层次人才,特别是社会经济人文方面的研究人员,对有关国家进行系统深入地研究,理解中非农业合作的本质和逻辑,从而起到四两拨千斤的作用。

未来中非农业合作,需要在研究非洲国家的政治经济文化的基础上,识别当地新型的体制、企业家群体和有比较优势的产业,然后,根据中国的实际情况,对援助工作进行战略定位和长期规划,把中国方面技术的、管理的、教育方面的资源投入,进行有效地整合,有计划、有步骤、有目的地制定今后10年甚至更长的合作规划。把中国的援助事业定位于新体制和有比较优势的产业。为此,必须回答以下问题:受援非洲国家的经济运行机制是什么?农业存在的根本问题是什么?什么产业是有前途的,什么样的体制是有前途的,在这些有前途的产业和体制中,中国能够干什么?按照什么样的运行机制进行援助最为有效?要实现的目标是什么?需要的投资额是多少?各个领域(教育培训、技术、基础设施建设)的援助和经济开发如何整合协调?各个非洲国家的合作如何协调?

本书将通过博茨瓦纳、马里、坦桑尼亚、塞拉利昂等几个有代表性的非洲国家与中国农业合作的现状考察,揭示出现有中非农业合作模式存在的问题,剖析其中的原因,进而有针对性地提出替代性的模式设计,以期为中非农业合作更好地开展提供一些政策层面的建议。由于理论水平、对非洲实际的了解和写作时间有限,其中,错误在所难免,恳请同行批评指正。书中存在的遗误之处,由笔者承担。

本书由农业部规划设计研究院规划所所长肖运来、华中农业大学经济管理学院/湖北农村研究中心教授周德翼、农业部规划设计研究院规划所副所长常瑞甫全面设计提纲和最终统稿,各章通过分工协作完成。其中,博茨瓦纳部分主要由中国援助博茨瓦纳农业政策专家周德翼执笔,坦桑尼亚部分由中国援助坦桑尼亚农业政策专家、重庆市农业科学院的高级农艺师郝风执笔,马里部分由中国援助马里水稻专家、福建省种子总站高级农艺师谢特立执笔,塞拉利昂部分由中国援助塞拉利昂农业专家、湖北省随州市种子公司的农艺师周俊和华中农业大学来自塞拉利昂的博士生艾卡博(Abu Kargbo)执笔的基础上整合而成,几内亚部分由中国援助几内亚水稻专家、四川省广元市农业局农技推广站高级农艺师刘健执笔,后两章“中非现有合作模式存在的问题及其原因分析”、“中非农业合作体制创新的可能性与模式设计”由肖运来、常瑞甫、周德翼执笔完成。农业部规划设计研究院规划所朱绪荣、石智峰、高峰、李杰、朱晓禧、李靖、顾莉萍以及华中农业大学杨锦莲教授、王彩云教授、曹大宇博士、朱月季、熊泽、王忠琴参加了全书的校对和编辑工作。

由于本书作者分别来自国内不同工作单位,从事不同专业,到非洲之后又在不同的国家工作,因此,对中非合作的看法、关注的重点也不尽相同。在编辑过程中,编者尊重了这种多样性,基本保留了不同笔者的观点和风格,只是在格式和结构上作了适当修改。不同“口味”读者可以从中吸取不同的“营养”。

本书的内容除了笔者自己的观察和思考以外,还引用了其他作者的数据资料,由于时间久远,编写工作繁冗,有些未能一一列出,在此编者对有关作者表示感谢和歉意。

参与本书写作的援非专家在非洲的工作期间,也得到了一起并肩战斗过的其他援非农业专家的大力支持,得到了农业部国际合作交流中心、中国驻非洲各使馆经商处、非洲各国朋友的支持,在此一并表示感谢,特别地,笔者要对中国援助博茨瓦纳农业专家万平、董志

华，中国援助马里农业专家孔祥明、彭伟正，中国援助坦桑尼亚农业专家帅启富、许金泽，中国援助塞拉利昂农业专家刘广才、欧计寅，中国援助几内亚农业专家石金贵、叶永印表示感谢，对农业部规划设计研究院、华中农业大学为本书写作提供的支持表示感谢。

本书得到了联合国粮农组织驻华代表处和华中农业大学学科建设基金的资助，张忠军副代表并对本研究提供了很多指导，在此一并致谢！