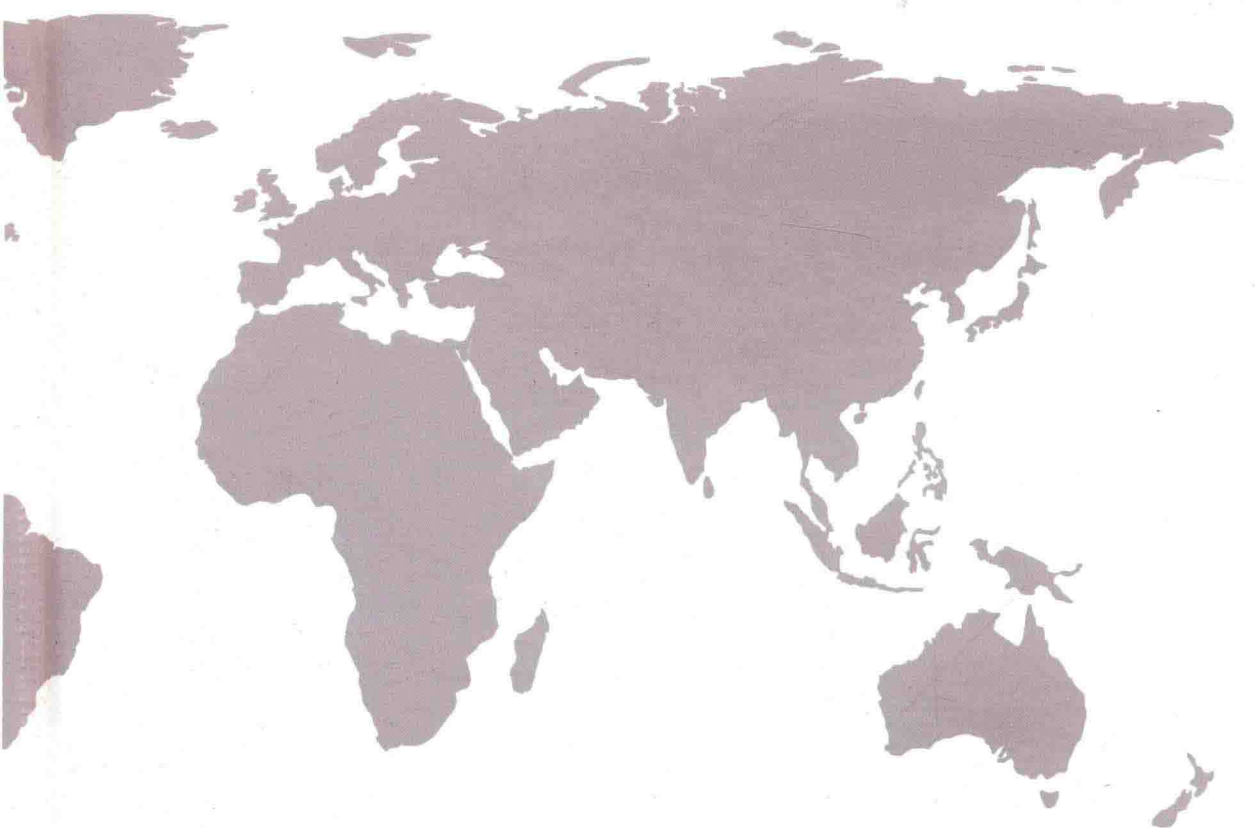




全球海外耕地投资 发展与研究

卢新海 韩璟◎著



科学出版社

全球海外耕地投资发展与研究

卢新海 韩 璟◎著

国家自然科学基金面上项目（41371522）成果

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书对 2000 年以来全球海外耕地投资案例数据及国际社会对海外耕地投资的管理政策进行了系统整理,对国际上海外耕地投资相关研究成果进行了综述总结。本书共分为 6 章:第 1 章介绍全球海外耕地投资的总体发展情况;第 2 章从时间角度刻画海外耕地投资的年度发展状况;第 3 章分析海外耕地投资国的发展情况;第 4 章分析海外耕地投资东道国的被投资情况;第 5 章系统梳理当前国际社会对海外耕地投资的管理政策;第 6 章综述海外耕地投资问题的研究进展。

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

全球海外耕地投资发展与研究/卢新海,韩璟著. —北京:科学出版社, 2017.5

ISBN 978-7-03-052413-3

I. ①全… II. ①卢… ②韩… III. ①耕地-海外投资-研究-中国 IV. ①F323.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 065446 号

责任编辑:徐 倩/责任校对:王 瑞
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

*

2017 年 5 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2017 年 5 月第一次印刷 印张:14

字数:283 000

定价:98.00 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、博士研究生导师，华中师范大学公共管理学院院长，华中科技大学国土资源与不动产研究中心主任，华中学者特聘教授。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，华中师范大学公共管理学院讲师，华中科技大学土地资源管理专业博士、应用经济学博士后，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

21 世纪以来,受全球粮食危机、生物能源产业发展、金融危机和环境问题的共同驱动,国际上掀起了一股海外耕地投资热潮。在全球粮食安全形势恶化,粮食价格持续走高的背景下,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。据全球土地交易联机公共数据库(Land Matrix)的统计数据,截至 2014 年 7 月底,全球海外耕地投资活动已涉及投资国 89 个、东道国 87 个,被投资耕地面积近 5700 万公顷。

全球海外耕地投资规模的急速扩张,特别是其发展过程中“土地”属性问题的逐渐凸显,使联合国粮农组织(Food and Agriculture Organization, FAO)和世界银行(World Bank, WB)一直致力推广的农业投资问题出现政治化倾向,也使得农业投资中的“土地”问题成为国际社会和学术界关注的焦点,并逐渐形成了海外耕地投资这一研究方向。从发展路径上看,国际社会对海外耕地投资的研究起源于对“农业”投资的研究,联合国粮农组织、世界银行、国际农业发展基金会(International Fund for Agriculture Development, IFAD)是研究的主要力量。联合国粮农组织研究的重点是这种农业领域的对外直接投资对全球粮食生产的影响,特别是对全球粮食安全状况的影响;而世界银行和国际农业发展基金会则主要关注这种农业投资对全球反贫困情况的影响,以及对当地农户脱贫程度的影响。

“农业”投资研究向“土地”投资研究的转变,进一步促使其他机构开始逐渐加入到海外耕地投资的研究中,并形成了各具特色的研究特点。例如,国际食物政策研究所(International Food Policy Research Institute, IFPRI)主要侧重于研究制度、政策对海外耕地投资发生地的影响;国际土地联盟(International Land Coalition, ILC)主要研究商业力量在土地交易中的作用规律;国际环境与发展研究中心(International Institute for Environment and Development, IIED)主要关注土地交易对农业生产及农户权利的影响;国际可持续发展研究中心(International Institute for Sustainable Development, IISD)将土地和水资源统筹起来进行研究;遗传资源行动国际组织(Genetic Resources Action International, GRAIN)则着重于对土地交易情况的整理和发布。在大学的研究方面,除了苏塞克斯大学的发展研究中心(Institute for Development Studies, IDS)和康奈尔大学的波尔森全球发展研究中心(Polson Institute for Global Development, PIGD)外,荷兰社会科学研究院的批判农业研究行动中心(Initiatives in Critical Agrarian Studies, ICAS)、

南非西开普大学的贫困、土地和农业研究中心(Poverty, Land and Agrarian Studies, PLAAS)等机构也逐渐加入到这方面的研究中。然而,对海外耕地投资问题的研究尚未引起国内研究人员的足够重视,特别是“农业”投资研究向“土地”投资研究的转变更未引起学术界的充分关注。

海外耕地投资问题实际已成为当前国际政治、经济大背景下全球农业合作中产生的新问题。21世纪以来,中央农村经济工作会议已多次强调要善于用好“两个市场、两种资源”,适当加快农业走出去的步伐。2013年9月,习近平总书记明确提出“一带一路”战略,并通过“政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通”五种方式强化对这一战略的实施,而中国目前海外耕地投资项目也多分布在“一带一路”的区域中。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,2015年中央一号文件又明确提出“提高统筹利用国际国内两个市场两种资源的能力”,要求“抓紧制定农业对外合作规划”“创新农业对外合作模式”“支持开展境外农业合作开发”“完善支持农业对外合作的投资、财税、金融、保险、贸易、通关、检验检疫等政策”。可见,随着中国农业对外合作的深入,无论是海外耕地投资的实践,还是对海外耕地投资问题的研究都迎来了难得的历史机遇。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,丰富对海外耕地投资问题的研究将具有重要的理论价值和现实意义。

正是基于以上认识,卢新海教授团队自2008年就开始关注国内外海外耕地投资问题的研究。2009年,教育部人文社会科学基金支持了团队一项名为“基于粮食安全的海外屯田战略研究”的研究项目(09YJAZH035),该项目首次提出了海外耕地投资的研究命题,主要内容是根据国内的耕地资源利用形势,研究中国海外耕地投资的必要性和可行性问题。2011年,国家社会科学基金再次支持了团队一项名为“基于粮食安全的海外耕地投资战略与对策研究”的重点研究项目(11AGL005),该项目主要研究中国利用海外耕地资源的战略与管理问题,尤其是中国海外耕地投资过程中的风险管理和利益分配问题。2013年,国家自然科学基金也支持了团队一项名为“基于国内外粮食市场联动效应的海外耕地资源利用方式及其对我国粮食安全的影响研究”的面上研究项目(41371522),该项目主要研究在国际国内粮食市场联动的背景下,海外耕地资源利用方式及其对国家粮食安全的影响,侧重于测度海外耕地投资产品利用方式对中国粮食安全作用机制的研究。2015年国家自然科学基金再次支持了团队一项名为“基于地缘关系的中国海外耕地投资项目时空演变路径与机理研究”的项目(41501589),该项目主要在中国海外耕地投资项目时空分布的基础上,从地缘关系视角对中国海外耕地投资的发生、发展规律进行数理化分析,以期为国家和企业海外耕地投资决策提供依据。

随着对海外耕地投资问题研究的深入，系统地整理海外耕地投资的相关研究素材，不但成为深化海外耕地投资问题研究的需要，更是成为吸引更多研究人员参与海外耕地投资研究的需要。为此，团队组织力量，对 2000 年以来的海外耕地投资案例数据及公开发表的学术成果进行了系统整理、分析和研究，成书《全球海外耕地投资发展与研究》。

本书既是一份研究成果，也是一份全方位梳理海外耕地投资发展状况与研究进展的资料汇编。全书共分为 6 章：第 1 章介绍全球海外耕地投资的总体发展情况；第 2 章从时间角度刻画海外耕地投资的年度发展状况；第 3 章分析海外耕地投资国的发展情况；第 4 章分析海外耕地投资东道国的被投资情况；第 5 章系统梳理当前国际社会对海外耕地投资的管理政策；第 6 章综述海外耕地投资问题的研究进展。除卢新海教授、韩璟博士外，博士研究生葛堃、匡兵，硕士研究生柯善淦、达吾然、郝光伟、张玉昆、刘芳圣也参与了该项目的研究工作。由于受海外耕地投资项目透明度和著者能力所限，本书存在一些不足之处，敬请同行批评指正。

卢新海

2017 年 1 月于武汉

目 录

1	全球海外耕地投资的产生、发展与投资模式	1
1.1	海外耕地投资及其发生的宏观环境	1
1.2	全球海外耕地投资的起源、发展与分布	6
1.3	海外耕地投资活动的驱动力及其投资模式	13
2	基于时间维度的全球海外耕地投资发展	24
2.1	非洲海外耕地投资的发展	24
2.2	南美洲海外耕地投资的发展	35
2.3	亚洲海外耕地投资的发展	44
2.4	其他地区海外耕地投资的发展	54
3	海外耕地投资投资国的投资发展分析	64
3.1	海外耕地投资国概览	64
3.2	典型的海外耕地投资国	85
3.3	中国的海外耕地投资	110
4	海外耕地投资东道国被投资状况分析	125
4.1	海外耕地投资东道国的基本投资情况	125
4.2	非洲的海外耕地投资东道国	131
4.3	南美洲的海外耕地投资东道国	141
4.4	亚洲东南部地区的海外耕地投资东道国	150
5	海外耕地投资的规范与管理	158
5.1	海外耕地投资的全球性规范公约	158
5.2	海外耕地投资的地区性控制协定	164
5.3	典型海外耕地参与国的管理政策	168
6	海外耕地投资问题的研究进展与前沿	175
6.1	海外耕地投资的研究状况	175
6.2	海外耕地投资问题的研究	183
6.3	海外耕地投资衍生问题的研究	192
	参考文献	199

1 全球海外耕地投资的产生、发展与投资模式

1.1 海外耕地投资及其发生的宏观环境

21 世纪以来,受全球人口快速增长、气候变化、水土资源日趋紧缺和生物能源产业发展等多方面因素的影响,全球粮食供需矛盾逐渐趋向尖锐,特别是国际粮食价格也开始持续攀升。联合国粮农组织的统计数据显示,从 2000 年到 2014 年,全球谷物价格指数从 85.8 增长到了 181.1,其中 2008 年谷物价格指数首次突破 200 点,并于 2011 年达到了 240.9 点的新高度。实际上,在 2007 年全球粮食危机的影响下,国际谷物价格指数就一直在高位徘徊,进一步放大了全球的粮食安全风险。粮食价格的不断攀升也使一些国家的民众不堪重负,埃及、喀麦隆、科特迪瓦、马达加斯加、菲律宾和印度尼西亚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,甚至导致总理下台。这场粮食危机也波及了发达国家,美国及欧盟国家纷纷增加粮食种植面积、提高粮食产量,日本、韩国、沙特阿拉伯(以下简称沙特)等粮食进口大国通过在海外大量购置耕地资源,建立粮食生产基地用于满足国内市场的粮食需求。

从发展起源来看,投资并利用海外耕地资源并不算是一件新鲜事。早在 20 世纪初期,日本就在拉丁美洲进行农业开垦,尤其是第二次世界大战以后,日本的海外农业垦殖计划扩展迅速,当时其主要的目的是通过海外农业开发项目来输出其国内大量的人口并为本国市场提供农产品(Eidt, 1968)。这一行为在全球粮食安全形势恶化的影响下,特别是在 2007~2008 年新一轮全球粮食危机凸显的现实中,随着实施海外耕地投资参与国家数量的急剧增多,才被学术界重视起来(Kugelman et al., 2009)。

1.1.1 人口增长与经济发展下的粮食需求压力

联合国粮农组织的统计数据显示,2014 年 12 月全球总人口已高达 72.66 亿人,与 21 世纪初的 61.2 亿人相比,近 14 年间全球人口净增长已超过 10 亿人,年均人口增长率约为 1%。纵观全球人口数量的增长历程,从 30 亿人到 40 亿人用了 15 年,从 40 亿人到 50 亿人用了 12 年,从 50 亿人到 60 亿人用了 12 年,从 60 亿人到 70 亿人用了 13 年,基本上每过 12 年全球人口都会净增长 10 亿人左右。联

联合国人口基金会的预测也显示,到2025年全球人口将会超过80亿人,即使采取必要的措施,到2050年全球人口也会超过90亿人。人口作为影响人类社会发展与进步的重要结构性力量,其快速膨胀的规模使得全球的土地资源紧缺、水资源缺乏、生物多样性丧失等环境问题更加严峻,也使得全球的粮食供应前景堪忧。

联合国粮农组织的统计数据显示,全球人均日热量摄入量已经由1960年的2220大卡^①增长到2008年的2790大卡,特别是发展中国家从人均1850大卡增长到了2640大卡。与此同时,发展中国家长期营养不良的人口比例也从20世纪70年代的34%降低到当前的15%。从粮食供应增长率来看,全球粮食供应增长率并不稳定,从20世纪70年代的3.0%降低到20世纪80年代的1.6%,又降低到20世纪90年代的1%左右,2000~2003年甚至达到了0.8%。但是从近10年粮食供应方面来看,全球粮食产量从2003年的19亿吨稳定增长到2012年的23亿吨,年均增长率为2.14%左右;粮食供应量也从23.9亿吨增长到28.3亿吨,年均增长率也保持在1.9%左右。全球粮食库存量基本稳定在5亿吨左右,主要粮食出口国库存量与消耗量之比10年平均值为18.5%。

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月份全球粮食价格较一个月前暴涨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,预计粮食价格将长期居高不下并保持波动。

联合国粮农组织的统计数据还表明,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。2010年11月17日,联合国警告新一轮粮食危机即将到来。根据联合国粮农组织估计,2010~2011年年度全球谷物产量下滑了2.1%,全球谷物库存将较上年下降7%,大麦、玉米和小麦的库存将分别下降35%、12%和10%。该组织在其发布的《粮食展望报告》中进一步指出,全球粮食进口费用将会突破1万亿美元,全世界距离新一轮粮食危机已经“十分接近”。随着全球人口的快速增长,特别是发展中国家人口的快速增长,目前全球仍有大约10亿人处于粮食不安全状态,其中亚洲拥有绝对人口数量最大的群体,而非洲则拥有28%的最高粮食不安全人口比例。从地区分布来看,广大发展中地区粮食安全形势尤为严峻,

① 1大卡≈4185.85焦。

面临粮食安全的问题大多位于非洲、亚洲、南美洲和中美洲地区。联合国粮农组织最新发布对《2050 年粮食安全的展望报告》认为,未来全球粮食产量的提升和粮食安全状态的保障将主要在于发展中国家耕地面积的扩充和作物单产的提升。尽管有研究认为,随着全球人口增长的趋缓和人均收入的提高,未来数十年全球粮食需求增速可能会趋缓,但是,全球气候的变化、水土资源的日趋紧缺、生物能源市场的发展已经使得全球自然资源承载力逼近极限,特别是粮食市场与能源市场、金融市场联系的日趋紧密,使得全球粮食安全形势面临着新的、更多的不确定性。

2002 年以来,全球粮食价格的快速上涨引起了各方面人士的共同关注,协调生态系统和粮食市场为全球提供足够的食物成为各国应对粮食安全形势的重要选择。Schmidhuber (2006) 认为,全球玉米、小麦、水稻和大豆等粮食产品的价格与全球能源价格的协同飙升已经预示了全球粮食市场与能源市场之间的联系将更加紧密,全球粮食安全形势将面临更大的不确定性。国际食物政策研究所专家 Msangi 和 Rosegrant (2009) 认为,未来全球粮食价格将会持续上涨,预计 2050 年全球粮食价格将会比现在上涨 30%~50%,肉产品的价格预计也会在同期上涨 20%~30%。此外,全球粮食库存的持续下降,以及粮食价格平衡能力逐渐由政府向私人公司的转移,特别是私人公司奉行的“适时管理”措施,有力地扰动了全球各国消除粮食不安全状态的努力。以全球人口的增长、城市化率的提高为特征的全球社会环境和社会经济变化,如耕地面积减少、水资源紧缺、贸易限制、生物能源政策发展等都使得全球粮食供需平衡形势更加不容乐观。

1.1.2 能源危机下的生物能源产业发展

能源安全、粮食安全和金融安全并称当今世界三大经济安全。自从 1973 年 10 月阿拉伯国家对西方国家采取的石油禁运引发全球第一次石油危机以来,能源问题就成为全球共同关注的重大问题。实际上,1973 年全球第一次石油危机之后,全球又爆发了三次明显的国际能源危机,分别是伊朗伊斯兰革命引发的 1979 年伊朗石油危机、海湾战争引发的 1990 年石油危机和 2008 年的全球能源危机。在以上四次全球能源危机中,尤以第四次能源危机最为引人注目,首先,这次能源危机潜伏期较长,原油价格增长较为缓慢,原油期货价格从 2003 年的 30 美元/桶历时五年增长到 2008 年 7 月的 147 美元/桶;其次,在全球经济保持高速增长的阶段,能源危机爆发,容易使人放松对该问题的警惕;最后,在本次能源危机爆发中,全球对石油的需求首次超过了石油的供给。

实际上,自从 2008 年能源危机以来,石油市场与金融市场的结合程度进一步加深,国际石油价格波动愈演愈烈。2008 年 7 月 11 日,纽约商品交易所的市场石油价格创下 147.1 美元/桶的最高收盘纪录,但是到 12 月 22 日市场石油价格就

跌至 33.9 美元/桶,这与半年前的 147.1 美元/桶相比简直是冰火两重天。与此同时,这种时涨时跌的原油市场价格也使得全球能源需求大国对生物能源态度的忽冷忽热。随着国际能源市场供求矛盾的尖锐和全球环境问题日益严峻,通过大力发展原材料来源丰富、利用清洁的生物能源来满足国内能源需求成为多国政府的重要选择。生物能源主要是指利用生物可再生原料生产乙醇、丁醇、生物柴油、沼气、电力、成型燃料等不同于传统石化燃料等的新能源,其可再生原材料主要包括糖类、淀粉、木质纤维、农业生产废物(如农作物秸秆、薪柴和柴草)、农林加工废弃物(如木屑、果壳和谷壳)、人畜粪便和生活有机垃圾、工业有机废弃物(如有机废水和废渣)、能源植物(如油料农作物、林木和水生植物)(晨曦,2009;丁声俊,2010)。

随着科技水平的进步和能源、环境等矛盾的凸显,大力发展生物能源已经成为部分国家的重要共识。巴西自 1975 年开始实施“燃料乙醇计划”,目前已经成为全球第二大燃料乙醇生产国和出口国。2010 年,巴西燃料乙醇产量已经高达 310 亿升,约占全球总量的 38%,并且计划 2018 年国内交通工具使用乙醇作为燃料的比例上升为 12%,2050 年达到 26%^①。欧盟是世界上最早制订生物能源发展规划的地区之一,也是目前全球生物能源产业发展最成熟和最大的生物柴油生产和消费地区。最早在 1997 年,欧盟就在其制定的《欧盟战略和行动白皮书》中规定,到 2010 年欧盟的可再生能源消费量要从 1997 年的 6%提高到 12%。2001 年,欧盟又在其发布的《促进可再生能源电力生产指导政策》中提出,到 2010 年欧盟总电力消费的 22%要来自可再生能源,而且规定各成员国的目标分别为德国 12.5%、丹麦 29%、瑞典 60%、意大利 25%。以德国为例,2010 年德国可再生能源已达到其能源总供给的 9.4%,其中生物燃料就占了其中的 13%。此外,作为全球第一大乙醇燃料生产国的美国,2010 年生产了 490 亿升的玉米乙醇,美国政府还制定了到 2022 年国内生物质燃料要占本国能源消耗总量 25%的目标;欧盟也提出要在 2020 年前实现生物燃料在交通能源消耗中比例占 10%的目标,其中作为欧洲最大生物乙醇生产国的德国,2012 年生物乙醇产量年比增长了 7%,达到 61.3 万吨^②。

目前,在全球能源体系当中,第一代生物质能源已经成为仅次于化石燃料之后的第二大能源供给产业。根据 21 世纪可再生能源政策网络(Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, REN21)发布的“2013 年全球可再生能源发展报告”数据,在 2011 年全球消耗的能源中,化石燃料的比例首次低于 80%,可再生能源

① 期货日报网 2012 年 4 月 10 日报道《巴西燃料乙醇产业概述》。

② 2013 年 1 月 27 日,德国生物乙醇行业协会(BDBE)发布的最新报告显示,2012 年德国生物乙醇产量年比增长 7%,达到了 61.3 万吨。

提供了超过 19% 的能源, 其中传统生物质能源的比例达 9.3%。此外, 据国际能源署 (International Energy Agency, IEA) 预测, 到 2050 年全球生物质能源产能有望达到 1500×10^{18} 焦。从全球生物能源产业的发展分布来看, 该产业主要集中于一些发达国家和能源短缺但生物质原料丰富的国家; 从生物质能源产量规模来看, 美国和巴西两个国家的生物乙醇产量已经达到全球产量的 70%; 从生物质能源占国内能源消费比例大小来看, 芬兰和瑞典两个国家该项指标较大, 如在芬兰国内全部总能源消耗中, 已经有超过 12% 的能源消耗是由生物质能源供给的 (张平等, 2014)。不难看出, 全球生物能源产业的蓬勃发展有力地提升了相关国家对生物质原材料的需求, 也增加了全球生物能源生产公司对土地资源的需求, 因此, 相关耕地充裕的国家成为生物能源企业进行海外耕地投资的主要目标国。

1.1.3 全球金融危机的强力助推

2008 年由美国次贷危机引发的全球金融危机也对海外耕地投资活动产生了强烈影响。全球金融危机过后, 一方面由于房地产作为投资标的物的可靠性降低, 全球金融市场的投资前景恶化, 动荡和风险进一步加剧使得投资者开始寻找更加长期、稳定和反周期的投资目标; 另一方面, 对全球农产品增值预期的提升, 使得耕地成为投资稳定、回报期望高的投资标的物, 因此耕地被金融部门确立为新的投资对象。

2008 年以前, 资金雄厚、农业资源贫乏的中东和东亚各国是全球海外耕地投资的主要参与者, 并且这些国家的投资者一般是在政府的支持下有战略地在全球获取耕地资源以满足国内粮食需求的。但是, 2008 年全球金融危机的爆发打破了这一局面, 来自西方发达国家的金融部门成为影响全球海外耕地投资的一股重要力量。Brequin (2010) 通过对全球主要金融机构的观察发现, 大约有 190 家金融机构在全球进行土地投资活动, 其中有 63 家金融机构计划募集 130 亿美元用于土地投资。

在撒哈拉以南非洲地区, 耕地已经成为大多数金融机构进行投资的关键标的物。实际上, 在该地区投资耕地资源, 金融机构面临着两个方面的重要优势。第一, 该地区优质耕地资源充裕, 投资回报预期较高。据联合国粮农组织的耕地统计数据和研究报告显示, 撒哈拉以南非洲地区 49 个国家共有耕地面积 2.3 亿公顷, 大约占全球耕地总量的 18%, 人均拥有耕地面积 0.26 公顷, 比全球人均耕地面积 0.22 公顷高 0.04 公顷, 并且该地区被开垦的耕地只占其耕地总量的 10%。另外, 该地区还具有农业生产水平低下、气候条件优越和耕地投资成本低廉的优势, 这都使得金融机构在投资过程中面临着相对较高的投资回报预期。第二, 绝大多数国家的产业发展阶段为金融机构进行耕地投资提供了难得的机遇。在撒哈拉以南非洲地区, 大多数国家农业生产基础条件相当落后, 并且其中绝大多数政府均将吸引外部资金作为发展本国农业的重要抓手。因此, 为农业投资者提供优惠的政

策条件成为当地政府的重要选择,如责任豁免(duty exemption)、全部或部分减免税收(full or partial tax holidays)、降低税率(tax rate reductions)等。2010年,美国《华尔街日报》报道,大约有45家金融机构已经计划在2014年以前投入20亿美元在非洲进行耕地投资。例如,英国金融机构EmVest Asset Management就计划募集27亿美元的投资基金在非洲进行耕地投资,并预计每年将从土地溢价和产品销售中获取25%的利润预期;另一家机构Silver Street Capital计划募集3.5亿美元,并将预期利润设定为20%~25%。

一些著名的西方国家投资银行也在全球积极行动。例如,摩根士丹利、高盛等已纷纷加入海外耕地投资的队伍中,美国最大的投资上市管理公司贝莱德集团已经建立了一个价值2.4亿美元的对冲基金进行海外耕地投资。摩根士丹利公司2008年在乌克兰购买了4.0万公顷耕地,英国投资公司Landkom也在乌克兰买下了10.0万公顷耕地,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。美国的退休教师基金会和加利福尼亚州公共雇员养老基金,荷兰的资产管理公司、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者养老基金等机构更是大举运用金融工具投身到海外耕地投资活动中。金融机构的强力参与对海外耕地投资产生了重要影响,特别是促进了全球海外耕地投资规模的膨胀式增长。但是,金融部门所进行的海外耕地投资通常是非生产性的,其主要目的是利用国际市场土地价格的变化获取丰厚回报。在起始阶段,这种投资形式主要被欧洲国家的银行所利用,他们往往通过大量资金的注入来获取耕地资源的利用权利,然后再与棕榈油生产企业进行交易获取利润。但是,最近几年海湾国家、韩国、印度等也逐渐开始利用此种方式来获取海外耕地资源,并且目前此种形式的海外耕地投资方式也成为金融部门确保投资产品多样化和对抗全球通胀风险的重要选择。非政府组织GRAIN发布的统计报告显示,养老基金是金融部门在海外耕地投资中的最大投资者,截至2011年年底,其在全球海外耕地投资中所投放的资金规模已超过200亿美元。例如,英国泰丰资本(Terra Firma Capital)2009年以4.25亿美元的投资规模控制了澳大利亚昆士兰州约320万公顷的土地;德意志银行(Deutsche Bank)在澳大利亚、阿根廷、赞比亚和坦桑尼亚等地购买了总计约10万公顷的农场。

1.2 全球海外耕地投资的起源、发展与分布

1.2.1 海外耕地投资的起源

对于海外耕地投资的起源,有学者认为这是殖民主义在当代的复活,也有学

者认为这是外商直接投资（foreign direct investment, FDI）在农业领域的体现。前一种观点认为，海外耕地投资应该追溯到殖民时代宗主国对殖民地土地的获取和控制。例如，西班牙王室 16 世纪下半叶通过阴谋、暴力甚至欺骗等手段获取了除巴西以外的整个南美洲、中美洲及北美洲的一部分土地分配给国民建立种植园（贝瑟尔，1984）；17 世纪初期，英国通过武力抢夺和购买两种方式获取北美洲印第安部落超过 30 万英亩^①的土地，用于种植烟草供应国内烟厂加工（陈丽芳，2013）；葡萄牙王室则通过设立土地赠与制度，向殖民地大肆移民开垦土地资源并生产农产品供应国内市场，17 世纪初期葡萄牙殖民地——巴西每年就能够输出蔗糖 2 万吨，大约占当时整个欧洲市场的 80%（威尔逊，2002）。在这种体系中，宗主国处于核心地位，而外围的殖民地则在宗主国行政体制下为宗主国社会、经济、政治的发展服务。虽然部分研究人员认为，当前海外耕地投资活动是“新殖民主义”的历史渊源，但是，殖民时代殖民地的土地往往是通过暴力征服获取的，土地所有权通常直接归宗主国君主所有，而现代的海外耕地投资则是在协商和法律框架下实现土地权利的转移，二者性质有显著的区别。

现代以“土地”要素为主导的海外耕地投资活动主要由日本率先发起，随后韩国、印度、沙特、卡塔尔和中国等粮食紧缺国也逐步加入，目前韩国和中国的投资成效比较显著。据 GRAIN 的不完全统计，当前全球已有 56 个国家在实施海外耕地投资计划^②。出于对国家粮食安全的担心，日本政府早在 1899 年就开始着手资助国内相关公司赴秘鲁经营农场，开展农业生产，这也是日本在南美洲有组织的海外耕地投资行为的开端，随后又分别由政府或民间组织在巴西、哥伦比亚和巴拉圭等地开展了类似的农业开垦活动（黄善林和卢新海，2010）。第二次世界大战以后，日本的海外农业垦殖计划扩展尤其迅速，2008 年时，其已经在全球各国获取耕地面积约 1200 万公顷，相当于日本国内耕地资源总量的三倍（石军红，2009）。韩国与日本相似，2008 年 4 月，韩国总统李明博就发出了“建立海外粮食基地”的号召，并在政府的主导下成立海外农业开发协力团，支持国内各种组织获取海外土地资源。据不完全统计，韩国目前在全球已获取耕地资源超过 90 万公顷（不含马达加斯加投资失败的 130 万公顷），大约为其国内耕地资源总量的一半。不过，现代海外耕地投资活动主要通过资本的跨国流动，以购买、租赁、合作经营、合约农场等方式进行，已经明显不同于殖民时代宗主国对殖民地土地的控制。因此，从发展起源来看，海外耕地资源投资与利用并不算是一个新鲜事物。只是这一问题在全球粮食安全形势恶化、生物能源快速发展和全球金融危机等因素的多重影响下，随着实施海外耕地投资参与国家数量的急剧增多，才被学术界

① 1 英亩≈0.4047 公顷。

② 该数据由笔者根据 GRAIN 网站发布的资料 GRAIN releases data set with over 400 global land grabs 中的数据统计。

所重视起来 (Kugelman et al., 2009)。

1.2.2 全球海外耕地投资总体发展规模

从纵向发展来看, 国际社会对海外耕地投资的研究起源于对“农业”投资的研究, 联合国粮农组织、世界银行、国际农业发展基金会等组织和机构非常关注海外耕地投资的发展动向。联合国粮农组织关注的重点是这种农业领域的对外直接投资对全球粮食生产的影响, 特别是对全球粮食安全状况的影响; 而世界银行和国际农业发展基金会则主要关注这种农业投资对全球反贫困情况的影响, 以及对当地农户脱贫程度的影响。世界银行 (World Bank, 2010a) 认为, 耕地投资是指为解决人类粮食不足威胁、提高农业生产效率和实现农业可持续发展而进行的一种农业投资形式, 主要以推广农业科技、改善农田基础设施、提高农业管理水平、获取投资效益和反贫困为目的。世界银行专家 Deininger (2011) 对全球可以耕种的土地面积进行了估算, 发现全球大概有 15 亿公顷的土地没有开垦, 其中有 44 500 万公顷的土地是可以开垦用于耕种的。Arezki 等 (2012) 的研究显示, 全球可用于开垦耕种的土地有 20 100 万公顷在撒哈拉以南非洲地区, 12 300 万公顷在拉丁美洲地区, 5200 万公顷在东欧地区。以拉丁美洲的亚马孙地区为例, 从 1990 年到 2006 年该地区牛的数量增长了一倍, 草场面积更是扩张了 2400 万公顷 (Pacheco and Chapuis, 2009)。在开垦速度上, 有两种极端的观点: Bruinsma (2009) 估计全球的耕地开垦速度将会达到每年 200 万公顷; 而 Eickhout 等 (2009) 则认为该速度将会达到每年 1000 万~1200 万公顷。Deininger (2011) 提出了一种比较保守的估计, 他认为在 2030 年之前全球的耕地开垦速度应该为每年 600 万公顷。以上组织、机构和相关研究人员关于可供开垦耕种土地的研究为海外耕地投资的发展奠定了一定的理论基础, 为海外耕地投资的开展提供了广阔的发展空间。

随着全球农业投资规模的扩张, 特别是在粮食危机、能源危机和金融危机三大力量的助推下, 海外农业投资发展过程中的“土地”属性逐渐凸显出来, 进而引导“农业”投资转为“土地”投资。2008 年 11 月, 韩国大宇物流与马达加斯加当时执政的拉瓦卢马纳纳政府签署土地租赁协议, 在马达加斯加东部和西部分别租赁农地 30 万公顷和 100 万公顷, 租期约 99 年, 主要用于种植玉米和棕榈油供应韩国市场。由于 130 万公顷农地大约占马达加斯加可耕地面积的一半, 以及项目谈判过程中当地政府对农户利益的重视不足, 使得该项目一经推出便引发当地民众强烈不满, 产生的骚乱也成为导致拉瓦卢马纳纳政府 2009 年 3 月解散的重要原因, 政权更迭后新执政的拉乔利纳政府立即取消了以上协议。也正是受以上事件的影响, 联合国粮农组织和世界银行一直致力推广的农业投资问题出现政治化倾向, 使得海外耕地投资的规模和发展受到相关国

际组织和研究人员的高度关注。

2008 年以后,在全球粮食价格高涨和金融危机的双重作用下,海外耕地投资的项目规模开始进入爆发式增长阶段。在此之前,全球海外耕地投资的面积大约为每年 400 万公顷,但是 2008~2009 年的海外耕地投资面积急剧增长到了 4500 万公顷;单个项目的投资规模也急剧扩张,2008 年以前单个项目投资面积平均约为 4 万公顷,而 2008~2009 年大约有 1/4 的单个项目面积超过 20 万公顷。中国中兴集团在刚果(金)投资的一个以生产棕榈油和生物柴油为目标在海外耕地投资项目,其面积更是高达 280 万公顷,差不多与整个比利时的国土面积相当。联合国粮农组织的研究显示,全球后备耕地资源分布极不均衡,当前全球 90% 的后备耕地资源分布在拉美地区和撒哈拉以南非洲地区,所以以上地区成为全球海外耕地投资的主要发生区域(Food and Agriculture Organization, 2013)。据 The Economist (2011) 报道,2001~2011 年全球海外耕地投资总面积约有 8000 万公顷,其中 60% 分布在撒哈拉以南非洲地区。全球粮食安全委员会高级专家组(Committee on World Food Security, High Level Panel of Experts, CFS HLPE)也认为,在全球发展中地区,被国际投资者直接参与的海外耕地投资项目总面积为 5000 万~8000 万公顷。Land Matrix 的最新统计数据 displays,截至 2015 年 7 月,全球被投资的耕地面积已超过 5500 万公顷。由于海外耕地投资活动的敏感性,投资者和东道国政府均不愿披露相关投资信息,从而难以对全球海外耕地投资总面积进行准确统计。但是,还有部分研究人员和机构利用媒体新闻报道的材料,对海外耕地投资总体规模进行了估计(表 1.1)。

表 1.1 全球海外耕地投资面积估计

发生范围	面积/万公顷	时间	来源	方法
埃塞俄比亚、加纳、 马达加斯加、马里和苏丹	250	2004~2009 年	Cotula and Vermeulen, 2009	实地调研法
81 个国家	4660	2004~2009 年	Deininger, 2011	据媒体报道计算
哈萨克斯坦、 乌克兰和俄罗斯	大于 350	2006~2011 年	Visser and Spoor, 2011	据网络报道统计
不发达国家	1500~2000	2006~2009 年	International Food Policy Research Institute, 2009	据媒体报道统计
埃塞俄比亚	360	2008~2011 年	Horne, 2011	据政府文件计算
巴西	430	截至 2008 年	Wilkinson and Herrera, 2010	实地调研法
马里、老挝和柬埔寨	大约 150	截至 2009 年	Görgen et al., 2009	实地调研法
非洲 27 个国家	5100~6300	截至 2010 年 4 月	Friis and Reenberg, 2010	据媒体报道统计