

“一带一路”框架下农业合作的 国际政治经济学分析

谢来辉

摘要：近年来，农业合作日益成为“一带一路”框架下国际合作的突出领域。其中的原因不能仅从农业领域本身的贸易和投资利益来理解。“一带一路”建设对农业合作的高度重视体现出对共同发展目标的真正追求。文章梳理了国际政治经济学关于农业发展对于工业化乃至经济发展的作用的论述，认为西方主流经济发展理论在很大程度上忽视了相关见解。文章还对比研究了世界银行早期发展议程对农业的忽视以及美国为了促进粮食出口的狭隘利益制定的对外援助政策，指出其客观上导致很多发展中国家出现长期粮食赤字问题，无法有效实现工业化和经济发展的目标。在此基础上，文章总结了“一带一路”框架下农业合作的特点和路径。

关键词：“一带一路”；农业合作；粮食赤字；全球粮农治理；高质量发展

中图分类号：F125 **文献标识码：**A **文章编号：**1002-0594 (2023) 09-0020-13

DOI:10.13687/j.cnki.gjjmts.2023.09.002

一、引言

2023年是共建“一带一路”倡议提出十周年。从过去十年的成就和经验来看，“一带一路”建设已经成为深刻影响世界经济和全球发展的重要实践，成就举世瞩目。值得注意的是，近几年来，农业合作已经成为“一带一路”框架下突出的合作领域。2017年，我国农业部等四部委发布了《共同推进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动》，制定了支持农业对外合作的意见和系列规划，强调了“一带一路”农业国际合作的重要作用。农业合作成为高质量共建“一带一路”的重要合作领域。在2021年中国-东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话中，习近平主席强调，为了高质量共建“一带一路”，“中方愿发起中国东盟农业绿色发展行动计划，提高各国农业发展的韧性和可持续性”。

党的二十大报告指出，共建“一带一路”成为深受欢迎的国际公共产品和国际合作平台，要推动共建“一带一路”高质量发展。“一带一路”倡议的突出特点是基础设施互联互通和与共建国家的产能合作，“支持沿线国家推进工业化、现代化

收稿日期：2023-06-01

作者简介：谢来辉（1983-），江西安远人，中国社会科学院亚太与全球战略研究院“一带一路”研究室副研究员，中国社会科学院大学国际政治经济学院硕士生导师，研究方向为世界经济、“一带一路”与全球发展问题。感谢匿名审稿专家提出的修改建议，文责自负。

和提高基础设施水平的迫切需要”（习近平，2018）。为什么“一带一路”建设需要将农业合作纳入其中？农业合作与“一带一路”共建国家的基础设施建设和工业化之间存在何种关系？具体来说，“一带一路”框架下的农业合作需要解决什么问题？要达到什么目标？本文试图从国际政治经济学的角度，分析农业合作对于实现“一带一路”建设所追求的高质量发展目标的重要作用。

二、“一带一路”框架下农业合作的角色：文献中的观点

现有文献对于农业合作在“一带一路”建设中的作用已有较为丰富和全面的分析，主要认为农业合作可以扩大我国农业国际贸易与对外投资的机遇、保障我国粮食安全、为“一带一路”共建国家提供农产品出口机会、提高我国参与全球粮农治理的能力以及推动全球治理向更加公平合理的方向发展等。

第一，农业合作可以扩大我国农业国际贸易与对外投资的机遇，丰富“一带一路”国际合作的范围和领域。农业交流和农产品贸易是古代丝绸之路的主要合作内容，自然也应该是“一带一路”经贸合作的重要组成部分。正因为如此，有学者认为，“一带一路”建设拓展了农业国际合作的新空间（李富佳等，2016；韩振国等，2018），可以为国内企业提供新的农业投资与出口机会，有利于培育新的竞争优势（杨玉文等，2021），推进产业的更新升级与现代农业的发展（陈翔，2015；刘乃郗、韩一军，2017）。农业合作有助于深化“一带一路”建设的内容（刘国斌，2020），也有助于我国加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局（祝志勇、崔凌瑜，2021；王志娟等，2022）。

第二，农业合作可以作为保障我国粮食安全的重要手段（陈翔，2015；徐海俊等，2016；刘乃郗、韩一军，2017）。张芸、张斌（2016）认为，统筹国际国内两个市场、两种资源，有利于有效调剂和补充国内粮食供给，优化和稳定国内稀缺和战略农产品来源，是保障国内粮食安全的必要手段。研究发现，“一带一路”倡议提出以后，我国与“一带一路”沿线国家的粮食贸易量迅速攀升，并在2015年成为“一带一路”沿线国家最大的粮食进口国（陈艺文、李二玲，2019）。赵磊（2022）认为，考虑到世界粮食主产区的48%分布于“一带一路”沿线，中国与“一带一路”沿线国家的农产品结构具有极强的互补性，这为双方大规模开展农产品贸易合作提供了较好的现实基础，应该将“一带一路”倡议打造成全球粮食安全走廊。

第三，农业合作可以为“一带一路”共建国家提供农产品出口机会，通过帮助共建国家普通民众获益进而实现“惠民生”目标，构建有利的国家形象。考虑到“一带一路”共建国家特别是沿线国家大多是农业人口比重较大的发展中国家，农业合作特别是向沿线国家提供农业技术援助可以提高各国农业产业化发展水平和粮食安全保障能力，体现“亲诚惠容”的周边外交理念。有学者认为，新时期我国农业外交的重要特征之一在于“旨在改善民生、提高对象国治国理政水平”（张帅、

孙德刚, 2019)。翟东升(2022)认为, 农业作为“一带一路”建设的重点领域之一, 促进减贫成效显著, 可以为高质量共建“一带一路”提供新需求、注入新动力, 促进其更好地实现可持续发展。

第四, 农业合作有助于提高我国参与全球粮农治理的能力, 推动全球治理向更加公平合理的方向发展。有学者认为, “一带一路”框架下的农业合作有利于改变美国、欧盟和日本等主导的农业多边贸易体制, 增强我国在相关领域的话语权和定价权, 更好地维护发展中国家的整体利益, 推动全球粮农治理格局的优化(张芸、张斌, 2016)。还有学者认为, “一带一路”建设可以成为我国参与全球农业治理的重要渠道, 具体包括农业合作机制、农业发展援助、农业科技与机制创新、农业投资与贸易四个维度(于浩森等, 2019)。

综上所述, 现有的文献对于“一带一路”框架下农业合作的角色与意义已经进行了较为丰富和全面的分析, 主要形成了以上四个方面的观点。但是, 目前的相关文献似乎更多是从农业的投资和贸易领域本身来分析农业合作的意义, 且其中更多是从我国的角度而不是从全球发展的角度来阐释农业合作对于实现“一带一路”高质量发展的意义。本文试图在上述文献讨论的基础上, 进一步从理论上思考农业合作在“一带一路”建设中的定位, 特别是从国际政治经济学的角度来讨论“一带一路”框架下农业合作对于“一带一路”共建国家工业化进程本身的意义。对相关问题的认识有助于解释共建“一带一路”实现共同发展的逻辑。

三、“一带一路”框架下农业合作的理论逻辑

“一带一路”建设强调以我国与“一带一路”共建国家实现共同发展为目标, 具有明显的发展导向特征。考虑到“一带一路”共建国家尤其是沿线国家多数是依赖农业的发展中国家, 农业和农村地区是影响发展中国家政治和经济发展的关键因素, 因此从理论上系统考察农业在经济发展中的作用对于理解农业合作在“一带一路”建设中的角色非常必要。

(一) 农业与工业化在经济发展中的关系

古典政治经济学家曾经非常重视农业投资在经济发展中的作用。亚当·斯密认为, 优先投资农业才是符合“事物的自然趋势”。他在《国富论》中指出, “按照事物的自然趋势, 进步社会的资本, 首先是大部分投资在农业上, 其次投在工业上, 最后投在对外贸易上。这种顺序是极自然的; 我相信, 在所有拥有多少领土的社会, 资本总是在某程度上按照这种顺序投用”; “设使人为制度不扰乱事物的自然倾向, 那就无论在什么政治社会里, 都市财富的增长与规模的扩大, 都是乡村耕作及改良事业发展的结果, 而且按照乡村耕作及改良事业发展的比例而增长扩大”(亚当·斯密, 2002)。亚当·斯密还认为, 这种自然的顺序在“所有进步的社会里”都已在某种程度上发生, 但是欧洲却并没有走上这条道路。在亚当·斯密看来, 欧洲之所以没有遵循开展投资的自然顺序, 而是采取了“反自然的退化的顺序”, 主要是

因为发展资本主义的结果。乔万尼·阿里吉在《亚当·斯密在北京》一书中重新考察了经济史上东西方的“大分流”，认为我国和日本等东方国家坚持通过在农业领域密集投资的“勤劳革命”摆脱“马尔萨斯陷阱”，西欧国家则是通过利润导向的资本主义发展方式，尽管付出了很大的社会代价，但是却快速积累了财富和权力（乔万尼·阿里吉，2009）。

受西方国家经验的影响，在传统的经济发展理论中，农业对经济发展和工业化的贡献总体上并没有得到足够的重视。其中提到的农业在满足粮食需求方面的贡献就是一个突出的例子，几乎很少有文献意识到该问题的重要性。从经济史来看，在快速工业化的过程中，如果农民失去土地大量涌入城市，会造成食品价格上涨；如果同时没有足够的农业生产力或者来自海外的廉价食品来源，必然会产生粮食危机。美国经济史学家亚历山大·格申克龙在《经济落后的历史透视》一书中提到，英格兰的圈地运动与工业进步的关系中，因果关系“通常被混淆在一起”。他认为，“然而很清楚，其工业进步确实得到了在18世纪所发生的英国农业生产力提高的重要帮助。……政府的行动都可以再一次地被视为一种增加食品供应的前提”（亚历山大·格申克龙，2009）。卡尔·波兰尼也指出，英国之所以废除《谷物法》，在很大程度上是为了控制圈地运动所导致的价格上涨，从而降低工业化的成本（卡尔·波兰尼，2007）。此外，亚历山大·格申克龙认为，在俄国的历史经验中也存在工业化进程导致农业危机的情况。“俄罗斯在19世纪的最后十年快速工业爆发的时期，是出现在致命的农业危机的条件下。在某种程度上可以说，这场危机是由下述事实引起的：工业化需要融资，并且除了其他事情以外还要有可供城市和出口需要的食品供给，而这些是通过剥夺农民的收入以及在某种程度上甚至是通过耗空资本来实现的”（亚历山大·格申克龙，2009）。

二战以后，经济学关于农业对经济发展的贡献其实也有进一步的研究。有学者从理论上总结出农业对经济发展具体有五个方面的重要作用。第一，经济发展会扩大对粮食的需求。如果这种需求不能得到满足，将会阻碍经济的进一步发展。第二，农产品出口可以增加急需的外汇收益。第三，农业部门必须向劳动力需求日益扩大的工业部门提供相当部分的劳动力。第四，作为农民参与经济的主要部门，农业必须为工业和社会基础设施投资提供资金。第五，农业中现金收入不断提高可以成为重要的需求源泉（Johnston & Mellor, 1961）。因此，农业生产率的提高以及农民收入的增长是为工业化提供所需粮食供应以及培育发展国内消费场所必不可少的。美国经济学家西奥多·W.舒尔茨也强调发展中国家应该重视改造传统农业和提高生产率，使其成为经济增长的源泉，绝不能只是追求实现工业化的目标（西奥多·W.舒尔茨，1987）。

尽管如此，受西方国家经验影响的主流发展经济学更多是忽略了农业对经济发展的积极作用。与西奥多·W.舒尔茨同年获得诺贝尔经济学奖的发展经济学家阿瑟·刘易斯与西奥多·W.舒尔茨的观点完全相左，他更多把农业视为工业化剩余

劳动力的来源。正因为这种错误的观念加上国际分工结构的影响，很多发展中国家的发展战略往往片面强调通过出口经济作物获得外汇，从而导致粮食供应过分依赖外部市场，在资金方面依赖外资和外部援助，忽视农民收入的提高，进而未能培育形成国内市场需求，无法获得所需资金推进工业化和基础设施的建设。

（二）发展中国家的错误发展战略以及粮食赤字问题

从前面的分析来看，对于经济落后国家来说，平衡处理农业发展与工业化之间的关系是涉及其政治和经济稳定的关键挑战。但是，从历史上看，只有少数国家实施了农业与工业的均衡发展战略。其中一个重要的经验就是应该在城市工业和农业之间保持平衡，为农民提供技术援助，帮助其提高生产率，稳定粮食价格，避免大量农民涌向城市，从而使国家更加稳定。相反，正如有学者指出的那样，“由于实行把经济发展与西方经验中的‘工业革命’等同起来的传统做法，大部分发展中国家采取了一贯对农业发展不加重视的发展战略”（查尔斯·K. 威尔伯，2015）。

很多发展中国家的发展战略存在的错误主要体现在更多只是把农业作为获得出口外汇收入的一种手段。在二战结束之后，受殖民地时期的遗产以及错误经济发展理论的影响，很多实现民族独立的发展中国家优先发展了咖啡、可可等出口导向的非粮食经济作物。这主要是因为它们受国际贸易比较优势理论的影响，往往根据市场价格信号，接受了世界市场给定的分工，放弃了实现经济自主发展的追求。

按照前面亚当·斯密的逻辑，在基本需求得到满足之后，贸易才能成为进一步满足当地需求的手段，而不是成为以当地需求为代价来迎合国外需求的手段。在历史学家斯塔夫里阿诺斯看来，“首先必须在基本生活资料方面能自给，这时，也只有在这时，第三世界国家才有可能在平等互惠的条件下参与世界贸易”，但是“在第三世界绝大多数国家，确保贸易变成了维系生存的孤注一掷的办法”（斯塔夫里阿诺斯，2017）。最后的结果是形成了一种完全扭曲的全球粮食生产和消费格局：“第三世界农民不再种植自己的粮食作物，却在为了满足外国爱嚼槟如树坚果和购买心爱的顾客的顾客而工作，而美国农场则为了向第三世界国家输出而生产大量谷类作物”（斯塔夫里阿诺斯，2017）。发达国家的大型农业综合体主导了世界粮食的生产和贸易体系。“目前控制着世界谷物贸易额高达80%的六大跨国谷物公司将继续攫取空前的高额利润”（斯塔夫里阿诺斯，2017）。很多发展中国家生产用于出口的经济作物，但是价格却受到发达国家跨国公司的控制，同时又不得不以外汇购买进口粮食满足国内需求。这种脆弱的世界食物体系是资本主义世界体系运转的结果，也是发展中国家的农民遭受巨大苦难的根源之一（拉吉·帕特尔，2008）。这也成为当前全球粮食安全和全球发展面临的一个关键挑战。

正因为如此，大量发展中国家存在严重的粮食赤字问题，这使得它们比较容易受到全球粮食价格波动的影响，遭受严重的饥荒和经济危机。这一直以来都是全球粮农治理面临的一个突出问题（见表1）。

表 1：低收入、粮食赤字国家的谷物进口情况（单位：百万美元）

地区/年份(财年)	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008
非洲	6501	7098	8417	8400	10212	15210
亚洲	7014	8052	9767	8880	13337	16658
大洋洲	69	76	78	82	99	124
欧洲	133	1981	201	209	260	397
总额	140251	15804	18870	18040	24460	33113
谷物类型						
小麦	7762	8802	10814	10581	14034	20729
粗粒谷物	3281	3300	3394	3088	4614	5490
大米	2982	3702	4662	4370	5812	6894

资料来源：Shaw, 2009。

（三）“一带一路”框架下农业合作的理论逻辑

“一带一路”建设以发展战略对接为手段，以实现“一带一路”共建国家的共同发展为目标导向。这使得我国可以从自身一贯重视工业与农业平衡发展的经验出发，真正契合共建国家的发展战略需要，突出农业合作的优先地位。“一带一路”作为一个重要的国际发展合作平台，为我国与“一带一路”共建国家共同探索符合自身发展需要的经济发展模式提供了重要的机遇。

“一带一路”的合作机制和框架通过基础设施互联互通、贸易畅通、资金融通为农业合作提供了保障。这使得我国可以在以项目和技术援助的形式开展农业合作的基础上获得基于市场机制的更多合作空间，能够更好对接“一带一路”共建国家的发展需求。与此同时，农业合作方面取得的积极成效又能促进我国与共建国家在政治互信和经济合作等其他领域的溢出效应。

从理论和现实来看，“一带一路”框架下的农业合作可以对“一带一路”建设的其他领域产生非常重要的积极溢出效应。“一带一路”共建国家的粮食安全问题可能会对“一带一路”建设产生极大的影响。2022年俄乌冲突对粮食贸易的影响、美联储加息以及美元升值对国际金融市场的冲击导致全球范围内出现化肥等农业物资以及粮食价格的大幅上涨，引发了一场严重的全球粮食安全危机。面临食物不足和粮食不安全的人口主要集中在亚洲和非洲，其中大多数属于“一带一路”共建国家。由于粮食赤字国需要消耗外汇资源购买进口高价粮食，因此粮食危机往往与国际收支危机相伴而来，很容易演化为债务危机引发国际金融市场的动荡。一些政治稳定性较弱的国家很可能发生全国范围的经济危机和政治危机，甚至发生政权更迭。在这种背景下，“一带一路”建设将面临极为不利的国际环境。我国尽管也是一个粮食出口大国，但是与美国和欧盟相比，抵御危机的能力还极为有限。正因为如此，“一带一路”共建国家之间加强农业合作具有至关重要的战略意义。

四、国际发展合作中的农业：历史对“一带一路”建设的两个启示

“一带一路”是我国在新时期提出的重要国际发展合作倡议，在许多方面都体现出相较于历史上其他国际发展合作议程的创新性。其中对农业合作的高度重视就是这种创新性的一个重要体现。本部分试图通过二战后国际发展合作中的两个突出例子，分别揭示农业合作被忽视和被扭曲的负面后果。

（一）农业被严重忽视：世界银行早期政策的特点

从历史上看，二战后世界银行以及美国等西方发达工业化国家的贷款和援助政策对于推动形成发展中国家的错误农业发展战略具有非常重要的影响。

首先，世界银行对农业的贷款严重偏低，导致对发展中国家发展利益的漠视。直到20世纪60年代，世界银行对农业的贷款总占比不到10%。对此，美国经济学家迈克尔·赫德森认为，“世行和IMF的借款行为着眼于为美国、后来是其他发达国家的资本物品和工程服务的大规模出口提供融资，而实际上并非为新兴国家中那些可能会取代美国出口的部门提供发展融资，尤其是没有为农业的发展提供资金”（迈克尔·赫德森，2008）。更为重要的是，迈克尔·赫德森认为，“世行贷款的效果总的来说是阻碍了其客户国家的农业发展。由于世行贷款项目对建立城市工业基础设施以及以出口为导向的开采业和运输业的过分强调，它们刺激了农村中未经过培训的人口以无法管理的规模大量涌入城市，从而加剧了这些国家的粮食赤字。由于农业产出的增加不足以弥补农业劳动力因涌向城市而导致的减少，粮食短缺便出现了，这造成了生活成本和工资率的通货膨胀，还有为支付不断增加的粮食进口而出现的国际储备枯竭”（迈克尔·赫德森，2008）。发展中国家出现的这种局面正与亚历山大·格申克龙对经济史的分析所揭示的规律完全一致。

其次，即使世界银行存在数量有限的农业贷款项目，其政策重点也在于刺激出口经济作物的生产，而不是提高粮食生产的效率。这主要有两个方面的原因。一方面的原因是世界银行受到推崇市场效率的理论观念教条的误导，认为支持发展中国家出口经济作物更容易获得商业回报。世界银行形成了一种狭隘的发展观，只考虑既定项目内在的直接经济效益，而忽略项目的经济外部性效果。事实上，世界银行的调研团也意识到，“在欠发达国家里，农业提供了数量最多的与上下游部门之间的联系，影响到人口中最大的一块，而且形成国民收入中最主要的一个部分”（迈克尔·赫德森，2008）。另一方面的原因是美国的特殊利益在很大程度上影响了世界银行的贷款政策。

（二）农业发展遭到严重扭曲：美国农业出口贸易利益的破坏性后果

美国是世界上最大的农产品出口国，农产品出口比重占农业销售总额的25%以上，因此美国把农产品对外贸易政策作为最重要的农业政策之一。其中的主要内容是通过出口补贴政策扩大农产品出口规模，提高国际市场占有率。作为世界主要粮食净出口国，美国的利益与发展中国家实现粮食自给自足的目标之间存在根本矛盾。

正因为如此，美国作为世界银行的最大出资国，不支持世界银行的政策向相关的农业项目提供资金。受世界银行的相关错误贷款政策的影响，在 20 世纪 60 年代，发展中国家的人均粮食产出没有与人口增长保持同步，实际上还降低了 2%。与此同时，工业化国家在农业和制造业方面的劳动生产率都相对提高了，美国在农产品上的总体贸易顺差也扩大了。

当然，美国的这种狭隘利益导向对世界银行发展理念产生了重要影响。迈克尔·赫德森认为，“美国对农业的这种以自我为中心的专注，孕育而成了具有破坏性的经济增长理论，它自世行成立以来就构成了世行的特点，也就是这样一个观点：在某种表面上的经济社会稳定这一背景之下，无须彻底实现农业部门的现代化，就可以对贫困的粮食赤字国开展工业化”（迈克尔·赫德森，2008）。与具体的政策和项目相比，这种错误观念所产生的后果要更为严重。

此外，美国把对外援助和农产品出口促进政策相结合作为经济和外交工具，使受援国形成对外粮食依赖，阻碍发展中国家的农业现代化进程。美国政府已经完全意识到，发展中国家的工业化将伴随着粮食赤字的扩大，因此也就伴随着对进口美国粮食的更大依赖。二战后美国对外经济政策主要设计者之一的美国助理国务卿克莱顿提出：“如果今天有一个国家，它将其全部劳动力和近乎全部的经济活动都投入以出口为目的的农产品生产，而如果你帮助这个国家发展工业，将其劳动力和其他东西用于工业发展，那么我认为，它要从农业生产活动中拿走点什么，从而在某种程度上减少我们在这个国家所面临的竞争”（迈克尔·赫德森，2008）。因此，美国在设计对外援助政策时，一开始就以促进美国的农产品出口为目的，并有意通过促进海外市场对美国的粮食进口依赖来实现美国的外交和战略目标。其中最为突出的例子是美国国会 1954 年通过的《农业贸易发展和援助法》（Agricultural Trade Development Assistance Act）（第 480 号公法，也被称为“粮食用于和平计划”）。该法案的副标题是“出于增加外国对美国农产品的消费、改善美国的外交政策以及其他目的的一部法律”。该法案第二条表示，“美国的政策是扩大国际贸易；开发并扩大美国农产品的出口市场；运用美国高水平的农业劳动生产率应对饥饿和营养不良并鼓励发展中国家的经济发展，特别是强调对那些致力于改进它们自己的农业生产的国家给予援助；以及以其他方式促进美国的对外政策”。但是，该法案的主要目的是为了解决美国的农产品过剩问题。受相关政策的影响，美国农产品的出口迅速增长。数据显示，在 20 世纪 50 年代，美国的农产品出口平均每年不足 40 亿美元，60 年代不足 60 亿美元，到了 70 年代则快速翻番，在 1978 年达到阶段性的峰值近 300 亿美元。美国总统艾森豪威尔曾表示，“该法为美国农产品永久性扩张，为美国及其他国家的长久利益奠定基础”（王世群，2010）。

从历史上看，美国的粮食援助实际上反而限制了粮食赤字国的农业发展。这一方面是因为美国的粮食援助同时捆绑了扩大进口美国农产品的附加条件，受援国必须随着本国粮食市场规模的扩大相应增加从美国进口的粮食总量，同时农产品出口

不得扩大到可以潜在代替美国商业出口的程度；另一方面是因为受援国会由于得到这种援助而长期压低国内的粮食价格，不利于农业的资本形成，更重要的是它阻碍了受援国在国内推进粮食自主所需要的制度变革。

五、“一带一路”框架下农业合作的特点和路径

（一）“一带一路”框架下农业合作的特点

通过前面对经济发展相关理论以及历史经验的分析，结合“一带一路”建设中农业合作的实际情况，可以认为“一带一路”框架下的农业合作具有一些重要的特点。

第一，“一带一路”建设中的农业合作起源于对“一带一路”共建国家共同发展需求的回应。在“一带一路”倡议最初的顶层设计中，农业合作并没有占据突出的位置。但是，在“共商、共建、共享”的原则以及与共建国家实现发展战略对接的基本方向指引下，共建国家在参与“一带一路”建设的过程中不断强化了与我国进行农业合作的愿望，也得到了我国的积极回应。2017年5月，我国农业部、国家发展改革委、商务部和外交部四部委联合发布了《共同推进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动》；在2019年4月举办的第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上，与会各国代表达成共识，认为“一带一路”建设应该以“保障粮食安全和支撑可持续发展”为目标，加强农业创新，促进农产品贸易和投资。

第二，“一带一路”倡议为我国与“一带一路”共建国家的农业合作提供了适宜的国际合作平台。一直以来，我国与许多共建国家的农业合作都具有良好的基础，主要是由于我国把农业援助项目作为建设和稳定与发展中国家外交关系的重要途径。东道国基础设施条件差是阻碍我国将单纯的农业援助升级转化为互利共赢的农业合作的主要障碍之一（黛博拉·布罗蒂加姆，2012）。“一带一路”倡议提出之后，对基础设施开发的支持为农业领域的商业化国际合作提供了必要的条件。因此，《共同推进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动》文件中明确指出，“一带一路”合作框架“为开展农业合作提供了有利平台”，“‘一带一路’建设基础设施互联互通、资金融通为开展农业合作提供了保障，为沿线国家实现农业产业优势互补、共享发展机遇创造了良好条件”。

第三，“一带一路”建设基于我国自身平衡农业发展与工业化的经济发展经验，有利于沿线发展中国家摆脱传统错误发展理论的误区。我国一直强调要在“一带一路”国际合作中与共建国家分享发展经验。作为发展中大国，我国可以分享的经验很多，但是其中非常重要的一点就是始终重视农业在经济发展中的作用，重视利用农业和其他经济部门之间积极的相互关系，坚持实施农业发展与工业化的均衡发展战略（查尔斯·K. 威尔伯，2015）。前面的分析中提到，农业发展在西方主流的经济理论中一直处于被忽视的地位，只被视为一个提供剩余劳动力和资金的来源，导致农业本身的投资与发展以及农民的利益在很大程度上被忽视了。

第四，我国作为一个粮食净进口国，与大部分“一带一路”共建国家一样面临实现农业现代化和粮食自给自足的压力。联合国粮农组织的数据显示，2020年，“一带一路”沿线65个国家中有37个国家（包括我国在内）处于粮食赤字状态。这些国家的谷物进口总价值达到452.42亿美元，谷物进口总赤字约为1.54亿吨（见表2）。此外还有23个沿线国家虽然处于粮食净出口状态，但是除了俄罗斯、乌克兰等传统粮食生产国和出口国之外，还有不少国家是还没有实现农业现代化的落后农业国家，比如巴基斯坦、缅甸、叙利亚等。

（二）加强农业合作，推动“一带一路”高质量发展

“一带一路”框架下的农业合作对于解决全球粮农治理领域的问题具有重要意义。如前文所述，二战后美国为了促进其国内农产品出口的狭隘利益，在制定农业的国际发展融资、对外粮食援助以及农产品贸易政策时都存在严重的扭曲，因此推动发展中国家形成了粮食依赖，从而增强了美国在国际关系中的主导权。相比之下，我国在推动共建“一带一路”时并不存在类似美国的这种狭隘利益，相反还因为自身的发展经验以及在粮食贸易中的地位，能够对“一带一路”共建国家的发展需求感同身受。我国与共建国家在实现农业现代化和粮食自主方面有共同的利益和发展目标，因此可以形成更加平等和互利共赢的发展伙伴关系。正因为如此，通过“一带一路”框架下的农业合作，我国在全球粮农治理中的角色更加突出，“中国方案”可以为全球发展事业做出更大的贡献。

“一带一路”框架下的农业合作机制是包括构建农业政策对话平台、强化农业科技交流合作、优化农产品贸易合作、拓展农业投资合作以及加强能力建设与民间交流等内容在内的全方位合作。该机制突出了政府间政策对话平台的引导和服务作用，强调农业发展战略的充分交流对接；同时充分重视农业的贸易、投资和技术合作的共同作用，努力提高“一带一路”共建国家农业综合发展能力，体现出其致力于推动共建国家实现农业现代化和粮食自主的目标。2022年1月，我国农业农村部发布的《“十四五”农业农村国际合作规划》强调，要“更好地帮助广大发展中国家提升重要农产品综合生产能力，更好助力实现联合国2030年可持续发展议程，推动构建人类命运共同体”。正因为如此，农业合作可以成为推动共建“一带一路”高质量发展的重点领域，我国与共建国家有可能打造一种全方位、宽领域、多层次、高水平的新型农业国际合作关系，从而有助于探索国际合作和全球粮农治理的新模式。

六、结论

当前，“一带一路”框架下的农业合作被寄予实现诸多不同政策目标的期待。不同的政策目标所对应的政策可能是截然不同甚至是互相矛盾的。本文试图从国际政治经济学的视角，通过探讨发展中国家在处理农业发展与工业化之间关系时所面临的艰难选择，重新思考“一带一路”框架下农业合作对于全球发展和全球粮农治理的意义。

表 2：2020 年“一带一路”部分沿线国家谷物贸易情况及粮食赤字

国家	谷物进口数量(吨)	谷物进口价值(千美元)	谷物出口数量(吨)	谷物出口价值(千美元)	粮食赤字数量(吨)	谷物贸易赤字(千美元)
阿富汗	897723	296479	9041	1934	-888682	-294545
亚美尼亚	458637	96694	74	46	-458563	-96648
阿塞拜疆	1526744	360503	19	35	-1526725	-360468
巴林	186333	101576	8	6	-186325	-101570
孟加拉国	8280732	1937898	13013	14486	-8267719	-1923412
白俄罗斯	309787	109107	73127	16115	-236660	-92992
不丹	112974	40482	0	1	-112974	-40481
波黑	541445	119797	43545	10547	-497900	-109250
文莱	38054	42694	65	35	-37989	-42659
中国	41861045	11058770	2564165	1089875	-39296880	-9968895
埃及	17005340	4627701	16917	4659	-16988423	-4623042
印度尼西亚	11602888	3021671	64624	17529	-11538264	-3004142
伊朗	9328167	2688891	9560	3696	-9318607	-2685195
伊拉克	2911627	1260079	946	661	-2910681	-1259418
以色列	3981148	927096	1386	1303	-3979762	-925793
约旦	2382479	695893	17983	6246	-2364496	-689647
科威特	1328967	602965	459	732	-1328508	-602233
吉尔吉斯斯坦	140803	34019	5007	1193	-135796	-32826
黎巴嫩	1369166	354658	44485	19976	-1324681	-334682
马来西亚	6506039	1775556	72405	27863	-6433634	-1747693
马尔代夫	37265	20318	626	139	-36639	-20179
蒙古	278065	85434	1241	470	-276824	-84964
黑山	44987	10255	399	130	-44588	-10125
尼泊尔	1753429	599230	269	136	-1753160	-599094
北马其顿	159833	36797	29420	7797	-130413	-29000
阿曼	1467458	515469	1030	427	-1466428	-515042
巴勒斯坦	218503	60625	3604	3517	-214899	-57108
菲律宾	8867550	2674795	2079	5492	-8865471	-2669303
沙特阿拉伯	10629615	3465374	4346	5466	-10625269	-3459908
新加坡	640326	373411	101500	47638	-538826	-325773
斯里兰卡	1466753	396127	12288	9894	-1454465	-386233
塔吉克斯坦	1080269	263204	60	49	-1080209	-263155
土库曼斯坦	80312	20108	38951	10335	-41361	-9773
阿联酋	3195031	1189277	230544	134969	-2964487	-1054308
乌兹别克斯坦	2950515	592385	57640	15992	-2892875	-576393
越南	15593710	3408447	6054533	2930514	-9539177	-477933
也门	4383291	1377970	12996	6283	-4370295	-1371687
合计	163617010	45241755	9488355	4396186	-154128655	-40845569

数据来源：联合国粮农组织数据库，<https://www.fao.org/faostat/en/#data/TCL>。

从经济发展的历史经验来看，平衡农业发展与工业化的关系是实现经济发展的必要条件，但是很多发展中国家却往往忽视了这一点。“一带一路”建设以实现共建国家的共同发展为目标，必然也需要把农业合作放在更为突出的位置。本文通过分析世界银行早期在农业发展支持上存在的问题，发现美国作为农产品出口大国的狭隘利益导致了很多发展中国家接受了错误的有意忽视农业的观念，美国自身的粮食援助以及农产品出口促进政策加剧了很多发展中国家成为粮食赤字国。这种国际政治经济的外部条件不仅是导致很多发展中国家出现“有增长而无发展”局面的原因，也是全球粮食危机不断出现的重要根源。

农业合作对于实现我国通过“一带一路”建设与共建国家进行发展战略对接具有非常重要的意义。“一带一路”框架下的农业合作可以在我国与其他共建国家之间建立一种新型的农业合作关系，可以避免世界银行早期的失败教训。我国自身的发展经验以及在粮食贸易中的地位也使得我国能够与沿线发展中国家有更多平等对话的基础。“一带一路”框架下的农业合作应该优先致力于保障各国的粮食安全。这不仅会对“一带一路”建设其他领域的合作产生非常积极的溢出效应，也将为更好地实现联合国可持续发展目标和推动全球粮农治理变革做出重要贡献。

(通讯作者 谢来辉电子邮箱: xielh@cass.org.cn)

参考文献:

- 查尔斯·K. 威尔伯, 2015. 发达与不发达问题的政治经济学[M]. 高钰, 等, 译. 北京: 商务印书馆: 291-371.
- 陈翔, 2015. 浅析“一带一路”建设背景下的中国农业外交[J]. 现代国际关系(10): 48-53.
- 陈艺文, 李二玲, 2019. “一带一路”国家粮食贸易网络空间格局及其演化机制[J]. 地理科学进展(10): 1643-1654.
- 黛博拉·布罗蒂加姆, 2012. 龙的礼物: 中国在非洲的真实故事[M]. 沈晓雷, 高明秀, 译. 北京: 社会科学文献出版社: 227.
- 韩振国, 徐秀丽, 贾子钰, 2018. “一带一路”倡议下我国对外农业合作空间格局的探索[J]. 经济问题探索(7): 98-104.
- 卡尔·波兰尼, 2007. 大转型: 我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢, 刘阳, 译. 杭州: 浙江人民出版社: 152-161.
- 拉吉·帕特尔, 2008. 粮食战争: 市场、权力和世界食物体系的隐形战争[M]. 郭国玺, 程剑峰, 译. 北京: 东方出版社.
- 李富佳, 董锁成, 原琳娜, 等, 2016. “一带一路”农业战略格局及对策[J]. 中国科学院院刊(6): 678-688.
- 刘国斌, 2020. 中国农业对外开放与“一带一路”建设[J]. 东北亚经济研究(2): 5-20.
- 刘乃邨, 韩一军, 2017. “一带一路”农业合作发展的意义与前景[J]. 人民论坛·学术前沿(24): 82-85.
- 迈克尔·赫德森, 2008. 金融帝国: 美国金融霸权的来源和基础[M]. 嵇飞, 林小芳, 等, 译. 北京: 中央编译出版社: 167-211.
- 乔万尼·阿里吉, 2009. 亚当·斯密在北京[M]. 路爱国, 黄平, 许安结, 译. 北京: 社会科学文献出版社: 49-60.
- 斯塔夫里阿诺斯, 2017. 全球分裂: 第三世界的历史进程[M]. 王红生, 等, 译. 北京: 北京大学出版社: 702-710.
- 王世群, 2010. 美国农业出口与粮食援助政策: 历史演变与发展趋势[J]. 农业经济(1): 84-86.
- 王志娟, 林海英, 王飞, 等, 2022. 中国与“一带一路”沿线国家农产品出口贸易效应研究——基于41个国家的面板数据分析[J]. 财经理论研究(4): 1-11.
- 西奥多·W. 舒尔茨, 1987. 改造传统农业[M]. 梁晓民, 译. 北京: 商务出版社.
- 习近平, 2018. 习近平谈“一带一路”[M]. 北京: 中央文献出版社: 115.
- 徐海俊, 武戈, 戴越, 2016. “一带一路”建设与农业国际合作: 开放共享中的农业转型——中国国外农业经济研究

- 会 2015 年学术研讨会综述[J]. 中国农村经济(4):91-95.
- 亚当·斯密,2002. 国民财富的性质和原因的研究(上卷)[M]. 郭大力,王亚南,译. 北京:商务印书馆:348+350.
- 亚历山大·格申克龙,2009. 经济落后的历史透视[M]. 张凤林,译. 北京:商务印书馆:57-58.
- 杨玉文,董婉璐,杨军,2021. 中国与“一带一路”沿线国家农产品贸易特征演变[J]. 云南社会科学(1):67-73.
- 于浩森,杨易,徐秀丽,2019. 论中国在全球农业治理中的角色[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)(1):101-110.
- 翟东升,2022. 将“一带一路”建设成为“减贫之路”[J]. 红旗文稿(17):13-16.
- 张帅,孙德刚,2019. 论新时期中国特色的农业外交[J]. 宁夏社会科学(1):12-18.
- 张芸,张斌,2016. 农业合作:共建“一带一路”的突破口[J]. 农业经济(8):3-5.
- 赵磊,2022. 全球粮食安全与中国特色粮食安全治理[J]. 当代中国与世界(2):59-67.
- 祝志勇,崔凌瑜,2021. 中国同“一带一路”沿线国家农产品贸易推进策略[J]. 理论探讨(6):119-124.
- Johnston, B. and Mellor, J. 1961. The Role of Agriculture in Economic Development[J]. American Economic Review. 51 (4):571-572.
- Shaw, D. John. 2009. Global Food and Agricultural Institutions[M]. London: Routledge, P. 7.

International Political Economic Analysis of Agricultural Cooperation Under the Framework of the Belt and Road

XIE Laihui

Abstract: In recent years, agricultural cooperation has increasingly become a prominent area of international cooperation under the framework of the Belt and Road (B&R). The reason for this cannot be limited solely to trade and investment interests of agricultural sector itself. The construction of B&R attaches great importance to agricultural cooperation, which reflects true pursuit of the goal of common development. This paper summarizes the discourse of international political economics on the role of agricultural development in industrialization and even economic development, and holds that the Western mainstream economic development theory largely overlooks the relevant insights. By comparing and studying the neglect of agriculture in the early development agenda of the World Bank and the foreign aid policies formulated by the United States out of narrow interests in promoting its food exports, the paper points out that these policies objectively lead to the long-term food deficits of many developing countries which are unable to effectively achieve the goals of industrialization and economic development. On this basis, the paper summarizes the characteristics and paths of agricultural cooperation under the framework of B&R.

Key words: the Belt and Road (B&R); agricultural cooperation; food deficits; global food and agriculture governance; high-quality development

(责任编辑 李 瑛)