

韩国在俄罗斯远东地区的农业开发 及对中国“一带一路”的启示

徐振伟

【内容提要】 随着韩国粮食自给率逐年降低,韩国政府鼓励本国企业赴海外开展农业开发。而俄罗斯远东地区拥有丰富的自然资源,与韩国距离较近,被韩国视为具有重要投资机遇和开发价值的地区。韩国企业在俄远东地区的农业开发主要包括农业投资和农产品贸易两种形式。为了提高农业产量以及促进韩国企业在俄远东地区开展经营活动,韩国政府向本国企业提供财政补贴和优惠贷款等各种政策支持,然而,韩国在俄远东地区的农业开发仍面临各种风险和阻碍因素,导致韩国在俄远东地区农业开发的难度越来越大。中国应借鉴韩国的经验教训,在对俄农业开发时采取以贸易为主、以投资为辅的合作形式。

【关键词】 韩国 俄罗斯远东地区 农业开发 粮食安全 “一带一路”

【基金项目】 国家社会科学基金一般项目“中国与RCEP成员国国门安全风险跨境协同防控与韧性治理研究”(项目编号:22BGJ012)。

【作者简介】 徐振伟,南开大学周恩来政府管理学院副教授。

引言

随着经济发展,韩国成就了“汉江奇迹”,但是农村劳动力不足与外流现象在韩国农村蔓延,加上本国耕地面积狭小,导致农业生产萎缩,粮食产量和自给率逐渐降低。特别是从1980年开始,韩国的粮食自给率降至50%以下,农产品的对外依赖度越来越高^①。除了稻米、大麦、红薯和土豆,大部分国内

^① 성원용, 한국의 러시아 극동지역 농업투자 현황과 발전 전망, 한국 시베리아연구, 2010 제 14 권 2 호 p.7.

消费的农产品依赖进口。为此,韩国政府开始赴南美洲购地屯田,开启了海外开荒种田的序幕。韩国政府曾在 20 世纪 80 年代设立对外合作基金,帮助本国企业在海外从事资源开发项目。至 20 世纪 90 年代,政府对民间海外投资支持力度加大,海外投资限制被放宽。此后,韩国历届政府希望通过全球农业投资积极开展海外农业开发,利用国内国际两种资源、两个市场来保障韩国的粮食安全。

受 2008 年全球性粮食危机的影响,近年来韩国政府十分重视海外农业开发工作。2012 年,韩国政府颁布《海外农业开发综合计划(2012 ~ 2021 年)》,以鼓励海外农业开发,加强国家粮食安全。特别是由于韩国严重依赖谷物进口,如果国际谷物市场的不稳定性加剧,将不利于为本国居民和牲畜提供粮食及饲料,进而加剧国内市场动荡;同时,韩国大多数谷物进口都依赖美国的几家跨国公司,因此,韩国不得不努力通过海外农业开发来稳定国内市场并加强粮食安全。

基于资源丰富和地理位置的邻近,俄罗斯远东地区一直吸引着韩国农业企业的注意力^①。俄罗斯远东地区由阿穆尔州、犹太自治州、堪察加边疆区、马加丹州、滨海边疆区、萨哈(雅库特)共和国、萨哈林州、哈巴罗夫斯克边疆区、楚科奇自治区构成。从 2018 年 11 月起,原属西伯利亚联邦区的布里亚特共和国和外贝加尔边疆区被划入远东联邦区,自此,远东联邦区由 11 个联邦主体组成。

韩国企业在俄罗斯远东地区的农业投资与开发开始于 20 世纪 90 年代初期。当时,韩国企业进入俄远东地区从事农业开发的原因大致有两个:一是俄罗斯国内粮食需求旺盛^②。苏联解体以后,新成立的俄罗斯联邦面临财政问题,于是减少对农业部门的财政援助与农业补助金。随着国营农场和集体农庄的财政状况越来越恶劣,农村人口流失和农场私有化现象加剧,农业逐渐衰落。为了解决这些问题,提高农业产量,俄罗斯政府实施了吸引外国投资的政策。二是韩国本国的粮食需求,这一点尤为重要^③。韩国政府实施海外农业开发政策的初期目标是获得稳定的海外粮食来源^④。此后,由于 2007 ~

① Lee Jae - Young, Russian Far East Development From the Korean Perspective, 2019 - 12 - 17, <https://eng.globalaffairs.ru/articles/russian-far-east-development-from-the-korean-perspective/>

② 강명구, 러시아 연해주 농업협력과 한국의 중장기 비전 및 전략 연구, 슬라브 연구, 2011 제 27 권 4 호, pp. 2-3.

③ 허덕, 김태연, 해외곡물시장 동향, 2019 제 8 권 제 6 호, 한국농촌경제연구원, p.171.

④ 성원용, 한국의 러시아 극동지역 농업투자 현황과 발전 전망, 한국 시베리아연구, 2010 제 14 권 2 호, p.5.

2008年世界谷物和大豆价格上涨以及主要谷物出口国实行出口限制措施,全球性粮食危机爆发,促使韩国力图从海外寻找粮源。同时,中国、印度和日本等国家也在积极推进海外农业开发活动。因此,为了提高粮食自给率,韩国政府积极推行海外农业开发政策。当时,韩国进行海外农业开发的潜在目标地区包括俄罗斯远东的滨海边疆区、东南亚、中国和南美洲等国家和地区,但考虑到朝韩关系以及东北亚地区所处的地理位置,拥有广阔农田的俄罗斯远东滨海边疆区更符合韩国海外农业开发的需要。因此,韩国政府和俄罗斯政府以举行 APEC 会议为契机,启动了对俄远东地区的长期开发项目并积极推进该项目的实施。

韩国在俄远东地区的农业开发项目之所以成为其海外农业开发的重点代表性项目,主要得益于韩俄两国的地理位置、相对稳定的外交关系以及远东丰富的资源。韩国政府 2012 年颁布的《海外农业开发综合计划(2012 ~ 2021 年)》指出,韩国企业将在俄罗斯远东地区重点发展以玉米和大豆为主要作物的大型农场,并使该地区逐步成为韩国应对粮食危机的重要粮食来源地。扩大生产的战略步骤包括:第一阶段,改善海外耕地质量,选择合适的作物并获得耕作技术;第二阶段,扩大耕地面积,进入上下游相关行业,如与分销网络建立联系。此外,通过扩大价值链(生产、储存、加工)来确保竞争力,促进价值链的整合,并且通过与俄罗斯公司的战略合作来确保分销网络的安全^①。2014 年,韩国在俄罗斯远东地区设立农场支持中心,其主要任务包括:根据企业需求,以短期专家派遣的形式提供农业技术支持;联合购买种子、化肥、农药等农资;提供信息服务^②。

一 韩国企业在俄远东地区的农业开发

韩国是粮食净进口国,自 21 世纪初以来该国政府一直在促进海外农业开发,以应对国际谷物市场的不稳定性和维护本国粮食安全。韩国政府在 2012 年发布了《海外农业开发综合计划(2012 ~ 2021 年)》,为海外农业开发奠定了制度基础。该计划的目标是到 2021 年在国外采购 35% 的谷物并运回国内,但实际进口情况低于目标。《海外农业开发综合计划(2012 ~ 2021 年)》旨在

^① 이대섭, 최용욱, 이운정, 안규미, 석현덕, 해외농업개발 활성화를 위한 중장기 추진전략 수립 연구, 2017, p.168.

^② 허덕, 김태련, 해외곡물시장 동향, 2019 제 8 권 제 6 호, 한국농촌경제연구원, p.165.

加强粮食安全和扩大韩国农业的外部增长,其目的是实现海外农业开发区域的多元化,培育海外农业开发公司,强化海外农业开发支持体系,加强与国际社会在全球粮食安全方面的合作,并制定具体策略。该具体策略就是推动私营公司向海外扩张,进入国际谷物市场,为建立国内的粮食进口体系奠定基础。其具体任务包括:鼓励私营公司参与海外农业开发,加强中长期粮食安全,实施区域支持项目和区域开发,重组海外农业开发支持体系。自2017年以来,韩国海外农业开发的目标已从加强粮食安全转变为加强粮食安全与支持农业企业向海外扩张并重,特别是支持私营企业^①。从中可以看出,在韩国的海外开发计划中,企业,特别是私营企业承担和发挥着至关重要的决定性作用,即企业是韩国海外农业开发的载体和主力军。

自20世纪90年代初韩国企业第一次到俄罗斯远东滨海边疆区开始农业投资以来,远东地区的韩国企业越来越多^②。这些企业的农业开发包括农业投资和农产品贸易两项内容。首先开展农业投资,进行农产品的种植和生产,然后展开农产品贸易,将这些农产品销售出去。目前,进入俄罗斯远东地区的韩国企业都力图提高农业产量和利润^③。从2000年中期开始,一些韩国大企业也开始在远东地区从事农业经营^④,根据2019年韩国农村经济研究院公布的调查资料,当时有16家韩国公司在俄罗斯远东地区从事跟农业相关的生产经营活动^⑤。

俄远东地区的韩国企业主要通过从本国政府领取政策资金在俄设立法人机构^⑥。在韩国政府对进入远东地区的企业提供援助之前,由于各个企业基本处于分散经营状态,缺乏系统有效的经营策略,所以其农业开发效率并不高。为了构建企业之间合作开展农业开发的机制,建立有效率的运营系统并推进海外开发战略,韩国政府主动调研海外农业环境,对有关企业进行援助,

① 이대섭, 최용욱, 이윤정, 안규미, 석현덕, 해외농업개발 활성화를 위한 중장기 추진전략 수립 연구, 2017, pp.53-54.

② 양정훈, 러시아 농업의 소考와 한민족 협력방안 연구, 슬라브연구, 제 26 권 1 호, 2010 년, p.44.

③ Dae Seob Lee, Yoon Jung Lee, A Study on Promoting Overseas Agricultural Development in the Russian Far East, The Journal of the Korean Society of International Agriculture, Vol. 29 No. 3, 2017, p. 238.

④ 허덕, 김태련, 해외곡물시장 동향, 2019 제 8 권 제 6 호, 한국농촌경제연구원, p.167.

⑤ 허덕, 김태련, 해외곡물시장 동향, 2019 제 8 권 제 6 호, 한국농촌경제연구원, p.171.

⑥ 성원용, 한국의 러시아 극동지역 농업투자 현황과 발전 전망, 한국 시베리아연구, 2010 제 14 권 2 호, p.5.

促进企业在俄罗斯远东滨海边疆区的农业开发^①。韩国政府对海外农业开发的财政资金支持包括:生产补贴、扩大投资贷款、短期信贷支持。扩大投资贷款通常指政府提供2~10年的利息支持,短期信贷最多可以支持一年。通过这种资金支持和政策支持,韩国政府为本国企业在俄罗斯远东地区的农业开发提供了一定的保障。

根据韩国农村经济研究院的资料,俄罗斯远东滨海边疆区面积约为6.5万平方公里,其中农村土地面积占9.1%(150万公顷),农业用地面积占农村土地面积的76.4%(115万公顷),实际耕地面积占农业用地面积的58.3%(67万公顷)^②。2018年,进入滨海边疆区的韩国企业的总耕地面积是5.4135万公顷,收获农作物5.0646万吨,其中包括大豆2.345万吨、玉米1.5256万吨、稻米3400吨、夏粮与其他农作物8539吨。截至2019年7月8日,韩国企业在滨海边疆区的种植面积达5.4867万公顷,实际种植面积为2.2328万公顷。其中,大豆种植面积达到1.7345万公顷、玉米2872公顷、稻米350公顷、夏粮和其他农作物1761公顷^③。

首尔饲料公司(Seoul Feed)从2009年开始在俄远东地区开展经营活动,2010年年初得到滨海边疆区米哈伊洛夫区6500公顷土地的租赁权和距离乌苏里斯克40公里处的3000公顷农地租赁权,逐渐扩大其农业开发事业。首尔饲料公司种植的主要农作物是大豆,此外还有小麦、大麦、玉米、燕麦等,截至目前,其租用的土地共计1.4342万公顷。公司在种植大豆的同时致力于提高玉米产量,并确保玉米的销售网络,如果在俄罗斯种植的玉米质量不符合母公司的要求,这些玉米就将在俄罗斯、中国或日本销售。现代重工集团(Hyundai Heavy Industry)在俄远东地区的主要生产产品种是大豆和玉米,公司投资规模约为400亿韩元。该公司在2009年接管滨海边疆区的农场后一直从事耕种,在两个农场共计两万公顷农地中,1万公顷由公司直接运营,另外1万公顷租给其他企业运营。近几年的调查结果显示,现代重工集团直接运营的1万公顷农地中,有7250公顷用于种植大豆(5300公顷)、玉米(1500公顷)和其他农作物。该公司具备现代筒仓设施,以便精选、干燥和储备所生产的农产品。未来,公司将补加1.8万吨规模的仓储设施。但俄罗斯

① 허덕, 김태련, 해외곡물시장 동향, 2019 제 8 권 제 6 호, 한국농촌경제연구원, p.167.

② 허덕, 김태련, 해외곡물시장 동향, 2019 제 8 권 제 6 호, 한국농촌경제연구원, p.165.

③ 同①。

政府行政审批速度比较慢,且其国内运费、装卸费、海上运输费用高昂,阻碍了公司扩大运营。农业三森公司(Agro Sanseng)是进入俄远东地区的韩国企业中唯一种植水稻的企业,拥有能够处理约3.5万吨谷物的设施,并拥有制粉和面包工厂、干草饲料工厂、有机农业研究所等。此外,该公司一直使用着从苏联时代便开始使用的仓储设备,还建立了稻谷加工厂^①。阿罗公司(Aro)在2008年接管在苏联时代生产种子的农场并开始从事农业经营。通过研究开发,阿罗公司把从日本和韩国引进的种子加以改进,然后与俄远东滨海边疆区的农业企业签订合同,提供经过改良的种子的原种供应服务^②。上述四家公司之所以都具备现代的精选、干燥、储备设施,是因为他们希望能够对 market 价格的变动作出快速反应,进而提高销售利润。

根据实地调查,进入俄远东地区的韩国企业生产的大部分谷物在俄罗斯国内国际市场出售(共计销售约3.3万吨)^③,只有3256吨大豆和370吨粗饲料进入韩国国内市场,所有的玉米都在俄罗斯国内市场被出售。农业三森公司、阿罗公司、现代重工集团等韩国企业生产的稻米、大豆、玉米、其他谷物和粗饲料大部分在俄罗斯国内市场出售,这被视为韩国企业“本地化”战略的一部分。特别是首尔饲料公司,被认为是在以俄罗斯和韩国两个市场为对象开展“双头”战略。

二 韩国企业面临的问题

进入俄远东地区的大部分韩国企业认为,制度问题、落后的物流系统和基础设施是其农业投资的阻碍因素。

第一,现有的谷物储备设施非常老旧落后,急需能够确保农产品长期储备的筒仓。然而,由于建立筒仓的初期投资费用相当高昂,大部分从事海外农业活动的企业只能把农产品存放在普通仓库,导致农产品质量下降,难以按照正常的市场价格出售。此外,为了能够有效应对 market 价格的变动并提高销售利润,需要具备精选、干燥、储备设施,特别是能对卫生、库存状况及作物质量进行管理的防盗谷物储备设施。防盗、质量和卫生管理是谷物储备设施的基本功

^① Dae Seob Lee, Yoon Jung Lee, A Study on Promoting Overseas Agricultural Development in the Russian Far East, The Journal of the Korean Society of International Agriculture, Vol. 29 No. 3, 2017, p. 238.

^② 同^①。

^③ 同^①。

能,但俄罗斯远东地区的大部分农场所拥有的谷物仓库是苏联时代建立起来的,不具备这些功能。使用这种老旧设施储备和销售谷物会导致人工费用增加、谷物质量降低和失窃,致使企业蒙受经济损失。此外,许多韩国企业没有及时制定大批量农产品的销售战略,对于如何将农产品运进韩国不仅缺少具体的规划,而且在物流和关税问题上也面临障碍。

第二,受多种因素影响,俄罗斯远东地区社会经济发展相比俄其他地区更加落后,当地的生产条件难以确保肥料、农药、饲料、农资、农机的正常供应。即使能够确保农资、农机等的正常供应,受制于远东地区薄弱的交通基础设施条件,将这些东西运至当地的费用也相当高昂。这使得韩国企业在当地的生产条件改善速度缓慢。

第三,由于韩国企业对俄罗斯的法律、制度、习俗等缺乏了解,使企业经营经常面临困难。韩国企业不仅对投资和农业经营方面的法令了解不多,而且缺少关于当地农业商品经营的知识,此外,语言沟通问题、当地政府部门的工作方式和工作效率低下等因素也降低了韩国企业的生产效率。据了解,俄罗斯政府正试图通过开发区的运作来确定政策方向,开发区的政策包括基础设施建设、税收减免和发放外国劳工配额。俄远东有12个地区被选为开发区和重点农业区,这些地区通过一系列优惠手段来吸引外资,如免征公司税、在15天之内退还增值税、部分关税优惠、不使用外国劳工配额等。但是俄罗斯政府的政策缺陷也很明显:缺少具体的行动计划和产业集群战略,缺乏相关的法律保障和立法支撑,行政程序过于烦琐。这无疑会对韩国企业的投资活动造成困难^①。

关于韩国企业在俄远东地区的农业开发成功与否,从目前情况来看还很难作出客观评价。其理由有二:一是政府补助金。由于韩国海外农业开发的主要目标是把农产品从外国运回本国,提高粮食自给率,所以韩国政府为相关企业提供补助金,政府的补助金在一定程度上能够弥补企业的损失,但实际上企业经常难以盈利,长此以往,势必会影响企业的积极性。二是改善经营环境的可能性。在远东地区,除了恶劣的环境条件,落后的基础设施也成为制约许多企业扩大生产经营的主要原因。如果韩国政府能够帮助企业完善基础设施,那么农业投资开发的环境将得到进一步改善。

^① 이대섭, 최용욱, 이윤정, 안규미, 석현덕, 해외농업개발 활성화를 위한 중장기 추진전략 수립 연구, 2017, pp.53-54.

例如,韩国私营公司在俄罗斯滨海边疆区的可用土地约为 10 万公顷,如果能解决销售网络和土地清理问题,则开发面积有望进一步增加^①。

但是,需要指出的是,企业生产目标、生产计划与课题组现场调查后得到的资料之间有很大的差异。例如,根据年度计划,企业的耕种面积为 3.5142 万公顷,但实际耕种面积只有 2.55 万公顷,比计划耕种面积减少约 1 万公顷。此外,从实际耕种面积来看,计划生产量和实际生产量也有相当大的差距。这种巨大的差距从一个侧面体现了韩国企业在俄远东地区的农业开发面临步履维艰的局面。

由于无法适应俄当地的经营环境,许多韩国企业已经选择撤出俄罗斯。根据韩国农村经济研究院的研究报告,从俄罗斯远东地区撤出的大部分韩国企业具有共同特点:没有在俄罗斯的经营许可,没有明确的经营目标、中短期投资计划、当地销售网络与流通渠道、农资和农机、农业专家、具有生产积极性的俄罗斯员工以及跟农业有关的专业知识^②。目前,除了俄罗斯企业、日本企业、中国企业之外,在俄罗斯远东滨海边疆区进行投资的跨国公司较多,与这些公司相比,韩国企业缺乏竞争力^③,其远东地区的农业开发经营越来越艰难。

此外,根据韩国农村经济研究院的报告,已经进入俄罗斯滨海边疆区的一些韩国大企业盈利能力并不高^④。研究人员认为,从政策效率角度看,继续对中小企业提供援助政策的做法有待商榷,并且政府需要谨慎考虑援助政策的对象。

三 韩国企业运营效果不彰的原因

根据上述内容,对于缺乏经验和产业基础的公司而言,现在来俄远东地区从事农业开发和投资面临着较大的风险和高昂的成本。总体来看,无论对韩国企业还是对其他国家企业来说,在俄罗斯远东地区开展农业经营必须考虑以下三个问题。

① 이대섭, 최용욱, 이윤정, 안규미, 석현덕, 해외농업개발 활성화를 위한 중장기 추진전략 수립 연구, 2017, p.77.

② 허장, 성명환, 김경필, 이대섭, 이윤정, 유라시아 주요 국가 농업투자협력 활성화 방안: 극동 러시아, 우즈베키스탄, 우크라이나를 중심으로, 한국농촌경제연구원, 2014, p.53.

③ 허덕, 김태련, 해외곡물시장 동향, 2019 제 8 권 제 6 호, 한국농촌경제연구원, p.172.

④ 허덕, 김태련, 해외곡물시장 동향, 2019 제 8 권 제 6 호, 한국농촌경제연구원, p.176.

第一,价格竞争力方面的问题。韩国的劳动力平均成本比中国和俄罗斯高,且在农业方面与俄罗斯和中国企业相比缺乏创新的技术。由于俄罗斯远东滨海边疆区以大豆食用油生产为主,当地加工企业对大豆需求量较大,而不少俄罗斯大企业和中国企业已经参与当地市场竞争^①。目前,在该地区的韩国企业不仅没有价格竞争力,而且产量与俄罗斯或中国企业相比同样没有竞争力。

第二,恶劣的气候和落后的基础设施^②。俄罗斯远东地区气候条件严酷,农业产量容易受到当地气候条件的影响,所以这里的粮食产量比其他地方的粮食产量更低。例如,滨海边疆区的冬季持续时间长,气温很低,每年的11月初或中旬进入冬季,次年5月初或中旬土地才能完全解冻,能种植农作物的时间并不长,粮食生产能力有限^③。因此,如果错过农作物的播种期和收获期,那么全年农事都会受到影响。除了播种期和收获期时间短之外,电力短缺和基础设施落后问题也比较严重,当地的加工厂不能保证每天开工,需要考虑加工设备的可用性^④。

第三,销售网络问题。从事海外农业开发的企业往往把韩国国内市场当作主要销售地,从这些企业的角度出发,把农产品运往韩国销售会比在当地销售获得更高的利润。但是,截至目前,韩国政府设定的关税配额数量很少。提高关税配额总量有利于那些从事海外农业开发的企业,能够激发更多以提高生产率和产品质量为目标的投资^⑤。目前,韩国政府设定的关税配额难以使企业在提高产品质量方面增加投资。此外,自2010年以来,中国成为俄罗斯最大的贸易伙伴国之一^⑥。根据调查,中国企业与滨海边疆区贸易额占滨海边疆区对外贸易总额的50%以上,哈巴罗夫斯克边疆区与中国企业的贸易额占当地对外贸易总额的78.6%,阿穆尔州与中国企业的贸易额占当地对外

① 허덕, 김태련, 해외곡물시장 동향, 2019 제 8 권 제 6 호, 한국농촌경제연구원, p.170.

② 허장, 성명환, 김경필, 이대섭, 이윤정, 유라시아 주요 국가 농업투자협력 활성화 방안: 극동러시아, 우즈베키스탄, 우크라이나를 중심으로, 한국농촌경제연구원, 2014, pp.25-26.

③ 성진근, 러시아 연해주 농업현황과 한국의 진출 전략, 한국농촌경제연구원, 세계농업, 2014, 제 162 호, p.3.

④ 허장, 성명환, 김경필, 이대섭, 이윤정, 유라시아 주요 국가 농업투자협력 활성화 방안: 극동러시아, 우즈베키스탄, 우크라이나를 중심으로, 한국농촌경제연구원, 2014, p.46.

⑤ 허덕, 김태련, 해외곡물시장 동향, 2019 제 8 권 제 6 호, 한국농촌경제연구원, p.172.

⑥ 허장, 성명환, 김경필, 이대섭, 이윤정, 유라시아 주요 국가 농업투자협력 활성화 방안: 극동러시아, 우즈베키스탄, 우크라이나를 중심으로, 한국농촌경제연구원, 2014, p.48.

贸易总额的 90.3%。中国在俄罗斯远东地区拥有一定的经济影响力。总之,由于人工费和运费方面的原因^①,在俄罗斯远东地区生产的谷物无论在俄罗斯国内市场还是在韩国国内市场都不具备价格竞争力。虽然韩国中小企业了解提高产量的重要性,但他们在生产与流通基础设施的投资依然十分有限。

目前,韩国海外农业开发的问题集中于个别企业和民间团体进行的投资上,其中对俄罗斯法律、制度、自然条件等了解不足是导致投资效果不佳的重要原因。以韩国企业在俄罗斯远东投资受挫为例,其问题在于以下几方面:第一,韩国政府和技术、信息、资金和外交等方面对企业的支持不足,导致企业因缺乏信息和经验出现投资失误;第二,租赁农场或合作投资时对俄罗斯土地法不了解,产生一些问题;第三,在俄罗斯的韩语翻译人员不足;第四,俄罗斯远东地区犯罪猖獗,导致治安形势恶化,使得韩国企业的投资效果受到影响。

另外,在播种和收获时,由于当地劳动生产率,导致收成减少;农业机械的租赁费、维修费和折旧费等各种支出使企业资金情况更加严峻。再加上韩国企业在远东地区种植的谷物进口关税很高、企业私自出口朝鲜的货物收不到货款、俄罗斯官员的贪污问题等都对投资产生了负面影响。针对上述问题,在俄韩国企业和团体进行协商,从气候、文化、国际贸易等方面达成共识,制定系统的管理方案,解决当地农田管理体系中存在的问题,从而推进韩国海外农业开发的进程,促进韩国海外农业开发更好地发展。

目前,韩国在俄远东地区从事农业开发的前景仍然不够乐观。为了增强韩国企业海外农业开发的积极性,促进企业在海外更成功地经营,韩国政府应在基础设施建设和生产设备等方面提供必要的援助。韩国海外农业开发的主要问题体现在三个方面。一是缺乏基础设施,二是以谷物为导向的经营难以产生利润,三是进口农产品条件复杂。为此,应该建立有效的公私合作体系,通过海外农业经营的多元化提高盈利能力,特别是政府各部门之间需要紧密合作,建立专门用于海外农业的技术支持系统,建立信息系统并提高其分析和水平,扩大外交支持力度^②。同时,重视企业之间的协作,政府需要在这方面扮演重要的角色。例如在提高物流效率方面,单个企业往往

^① 허덕, 김태련, 해외곡물시장 동향, 2019 제 8 권 제 6 호, 한국농촌경제연구원, p.176.

^② 이대섭, 최용욱, 이윤정, 안규미, 석현덕, 해외농업개발 활성화를 위한 중장기 추진전략 수립 연구, 2017, pp.5-6.

很难构建所需要的全套基础设施,如果政府能在这方面提供帮助,将有利于企业更容易地把农产品运往韩国。

四 对中国“一带一路”的启示

当前,世界贸易战愈演愈烈,使得国家间的关系越来越复杂,所以,一个国家的经济问题不能只单纯地站在本国角度考虑,而要从国际大环境出发。农业问题也是如此,农产品市场的对外开放导致韩国国内农民生产遇到困难,为此,政府要寻求新的解决方案,如将某些在韩国国内没有竞争力的农产品转往外国生产或销售到别的国家。随着世界人口的增加,世界粮食需求量特别是新兴国家粮食需求量也在不断增加,而耕地面积不断减少和极端气候频现以及环境污染等原因又对粮食生产造成威胁,为了确保稳定的粮食供应,许多国家大力推进海外农业开发。

近几年,中国政府提出“一带一路”倡议。在“一带一路”所涵盖的各领域合作中,农业合作也是重要内容之一。作为“一带一路”沿线的重要国家,俄罗斯与中国在农业方面开展了深入合作。俄罗斯成为中国对外直接投资的重要国家^①。俄罗斯远东地区同样也是中国企业投资的热点区域。自 2012 年以来,俄罗斯在其远东地区提供了数百万公顷土地用于长期租赁给外国投资者。特别是 2018 年 9 月,俄罗斯总统普京要求对远东地区的农业用地进行盘点,以便日后向亚洲投资者,特别是中国投资者出租,而当时中国投资者在俄罗斯远东南部从事蔬菜和大豆种植已有 25 年^②。

韩国在俄罗斯远东地区的农业开发忽视了基础设施建设和销售网络的完善,对风险的评估也存在局限性,而中国的“一带一路”则强调基础设施建设和销售网络的连接,并且更注重对各种风险的评估。同时,“一带一路”沿线国家拥有资源禀赋优势,弥补了中国缺乏优质耕地资源的短板,因此,中国与“一带一路”沿线国家的农业合作与韩俄农业合作类似,基础条件的相似使韩国的经验更有普遍启示意义。

对中国而言,由于人口增长、城市化进程加快以及收入水平的提高,国内

^① 《“一带一路”与中国系列之一——情系俄罗斯》, <http://www.makeronly.cn/news/481.html>

^② 《中国人正在“买下”俄罗斯?》, <http://finance.sina.com.cn/world/gj/2018-10-15/doc-ifxeuwws4317768.shtml>

对农产品的需求正在快速增长;除食品外,对工业原材料的需求也在增长。但是,由于农村劳动力减少、农业供给结构变化、资源约束加剧和生产成本增加,中国的农产品生产面临严峻挑战,仅靠国内生产难以完全满足农产品的需求,有必要通过海外农业开发利用国外资源来获得农产品。在这种背景下,中国一直在开展海外农业开发,不仅可以通过海外农业投资稳定地获得粮食,而且还可以通过中国公司的海外运营使国家发展成为更高层次的开放经济体。

中国农业企业的投资行为也引发了国际投资者的关注。有研究指出,中国的海外农业投资模式正在发生深刻变化,特别是具有丰富海外管理经验的大型公司正在以并购或参股的形式进行海外农业生产和管理活动,以增强其“走出去”能力。例如,中粮集团致力于打造粮食全产业链,通过跨国并购深化国际农业合作,现已建成 15 条产业链。近几年,中粮集团与尼德拉集团合并,收购包括巴西、阿根廷和乌克兰等国在内的全球主要粮食生产商的战略资源,包括仓库和港口物流设施等。自 2014 年以来,中国一直在积极收购主要的海外农业企业和食品公司。此外,由于中产阶层的增加,中国市场对各种食品的需求量也在增加,中国粮食企业有望继续收购海外食品公司以更好地满足消费者需求^①。

总体上看,中国海外农业发展的主要目标包括以下内容:一是确保稳定的原材料供应链;二是扩大在投资国的贸易和市场份额;三是建立全球生产销售网络;四是改进技术水平;五是避免贸易壁垒;六是开发土地资源。近年来,中国的海外农业投资尽管在总量上表现出快速增长势头,但明显低于其他行业。很多从事海外农业投资的中国企业仍然是中小企业,无法形成规模经济,缺乏防范风险的能力。

特别需要指出的是,在俄罗斯远东地区进行农业开发的中国企业还可能面临营商环境等方面的各种困境。

第一,俄罗斯的内部问题阻碍了合作的发展,俄罗斯农业投资法律不完善,政策支持不足,存在投资审批手续复杂、执法不规范等现象;俄罗斯农业投入少,忽视农业基础设施建设,随着中国对俄农业开发规模的不断扩大,融资渠道少、资金不足问题日益显现;从中国企业在俄租赁的土地情况看,耕地多处于偏远地区,交通不便,基础设施和技术装备落后,对农业开发的

^① 이대섭, 최용욱, 이윤정, 안규미, 석현덕, 해외농업개발 활성화를 위한 중장기 추진전략 수립 연구, 2017, pp.142-143.

可持续性带来挑战^①。目前,在俄远东地区种植大豆返销中国除了面临非常复杂、严格的检验检疫外,还存在进出口关税、许可证、配额限制等问题。韩国企业同样也面临这些因素的制约,俄国内的营商环境仍有待改善。

第二,俄罗斯对农业合作存在诸多顾虑。目前,俄国内的“中国威胁论”依然占有一定的市场^②。俄罗斯国内部分民众对中国的崛起和中国综合国力的增长感到担忧。他们担心中国过分甚至是掠夺性地使用俄罗斯的土地资源。俄远东发展部部长维克多·伊沙耶夫曾表示,俄政府将对土地租赁的情况进行评估,相比中国承租人,俄罗斯更愿意与日韩承租人开展合作^③。为保护本国产业发展,俄罗斯设置了农产品贸易壁垒,限制国外农产品进口,因为大量进口农产品以及中国水果、蔬菜和肉类相对便宜的事实对俄罗斯本国农业发展构成潜在的威胁。此外,一些政治事件对俄罗斯经济状况造成挑战,也在一定程度上影响着中国在俄罗斯远东地区的农业开发。

因此,中国需要采取一些策略,更好地帮助中国农业企业“走出去”。

第一,制定对“一带一路”沿线农业投资国家的战略规划。以俄罗斯为例,目前,中国对俄罗斯远东地区的农业开发尤其是对耕地的开发缺乏总体规划。需提升对俄开发活动的战略地位,采取国家战略主导模式,政府扶持企业“走出去”。为此需编制一套单独的、切实可行的对俄远东地区开发的长远规划,使之能在较长时间内为赴俄远东地区的企业提供指导,使企业经营、投资、贸易行为更符合俄罗斯的法律和政策导向,适应新的政策环境和管理方式,有效防范对俄罗斯远东地区的开发风险。同时,通过制定规划对海外农业开发行为进行合理引导,改变单一的、技术含量低的农业合作模式^④,从初始的农业种植向农产品精深加工拓展延伸,实现种植、加工和贸易的一体化,进一步扩大合作地区范围,拓宽合作领域,提高双边农业合作水平。

① 钟建平:《黑龙江垦区与俄远东地区农业合作研究》,《西伯利亚研究》2009年第5期。

② 王海运:《深化中俄在俄东部开发合作需要消除“中国威胁论”的干扰》,《俄罗斯学刊》2019年第1期。

③ 龚兵:《中俄经贸合作中利用俄罗斯土地的法律风险控制》,《北方法学》2018年第3期。

④ 同①。

基于此,中国企业应吸取借鉴韩国海外农业开发模式的经验教训,尽可能避开敏感的土地问题,无论是租地种粮还是买地种粮都存在较大的风险。众所周知,土地问题在任何国家都是政治议题,也是吸引政府、民众和媒体注意力的焦点议题。所以,中国企业应尽可能发展订单农业和合同农业,着眼于产业链的中端环节,即贸易和物流环节,避开产业链的初级环节,即种植环节,同时,通过参股、并购的方式与俄当地企业合作,借助俄当地企业扩大经营,尽可能降低风险。

第二,需要与沿线国家加强政府间和民间的沟通,使双边协商机制化。当前,中俄政治层面的友好关系为两国经贸发展创造了有利的前提条件,但是,中俄经贸关系并未如人们希冀的那样取得突飞猛进的发展。对俄罗斯而言,国家长期处于社会转型时期,经济秩序和法治环境不规范,腐败现象十分普遍,这对中俄两国的农业合作带来干扰。同时,俄罗斯对外国劳工采取许多歧视和不平等的政策,诸如限制劳务许可证发放数量、限制邀请函发放和外国人在俄的居住时间。在劳务所得税方面,俄罗斯对外国公民按收入的30%收取,而对本国公民则只按照13%收取^①。而且,在俄远东地区进行农业投资的中国企业在当地遭遇问题时缺乏中国政府主管部门出面协调,这对中国企业的后续开发能力形成制约。基于此,中方应该加强同俄政府间的有效联系,建立协商机制,及时解决中俄经贸合作中的问题,同时,加强与俄远东各联邦法律代理组织、商会等的信息沟通,切实保障中国农业企业的合法正当权利。

第三,要加强在种植、养殖、农业机械、食品加工等领域的开发合作。应充分利用沿线国家丰富的土地资源,进行玉米、水稻、大豆等粮食种植,就地生产、加工、销售或出口,建立相应的生产基地,在满足当地市场需求的同时回运补充国内需求。在大量种植玉米和大豆提供预混饲料的前提下,大力加强经济畜牧养殖。此外,可种植经济价值相对较高、储运困难的蔬菜、瓜类,栽培食用菌等满足当地市场需求。在农机方面,以俄罗斯为代表的一些国家急需更新农业机械、农机具和建立新的维修体系,而中国的中小型农机设备在价格方面具备一定的竞争优势,适合俄罗斯这些国家的需要。因此,可抓住机会加强在农机和食品加工方面的合作。

第四,加快推进与沿线国家在农业合作方面的法律法规体系和相关服务体系的建设。目前,中国对俄远东农业开发企业在扶持、管理、监督方面的法规

^① 崔小西:《扩大吉林省与俄罗斯农业合作研究》,《经济纵横》2010年第7期。

基本处于空白状态,企业开发经营的外汇、信贷、财务等法规制度尚未形成体系。并且,针对本国企业的对外投资,中国尚未形成一个风险监测、预警和评估体系,导致企业开发战略定位不准、信息获取迟缓、融资困难、管理运营方法滞后等一系列问题。鉴于此,中国政府可组织相关部门对俄罗斯远东地区的市场状况、农业生产状况、法律法规状况开展系统的研究,建立相关信息服务平台,为投资企业提供良好的咨询、法律等信息服务。

海外农业开发的重点是保证粮食能够安全地运回国内,并且在本国甚至全球处于粮食危机的情况下为国内稳定地提供粮食及加工原材料^①。从海外农业开发的概念上看,农业开发的决定性因素和可行性调查是最为重要的。

在韩国的海外农业开发中,可行性调查和环境调查不足导致韩国企业在海外农业开发中遇到困难。但是,值得指出的是,韩国在俄远东地区的农业开发在很大程度上属于经济问题的范畴,即加强韩国的粮食安全和增强韩国企业的农业竞争力,因此对韩国而言,在农业“走出去”过程中应以投资为主还是以贸易为主主要取决于经济上的成本和效益。而中国在俄远东地区的农业开发不仅仅是简单的经济问题,即不仅仅是巩固中国的粮食安全和提高中国企业的海外竞争力。由于中国与俄罗斯存在诸多历史问题、领土问题、人口问题乃至政治问题,而俄罗斯国内也不同程度的存在“大国沙文主义”的历史心态和“中国威胁论”的论调,这些问题远比经济问题更为复杂棘手。因此,对中国而言,在农业企业“走出去”过程中选择何种模式尤为重要。海外投资活动有赖于投资对象国稳定的政治环境和完善的营商环境,从这一点来看,俄罗斯目前并不是海外农业投资的最好选择;而中俄间产品贸易密切,合作基础较好,且在农业合作中能够规避很多诸如土地等敏感话题,这些仍然是当前推动中俄经济合作的优势选择。因此,中国政府和中国企业应该未雨绸缪,借鉴韩国的经验,吸取其教训,在俄罗斯远东地区的农业开发应该以贸易为主,投资为辅,在“一带一路”和农业“走出去”战略的指引下加强国际农业合作,更好地维护中国农业企业的合法权益。

(责任编辑:农雪梅)

^① 유병규, 지자체지원형 해외농업개발사업의 전개 방향, 대구경북개발연구원, 2001, p.31.