

论新时期中国特色的农业外交

张 帅 孙德刚

摘要: 农业外交是中国特色大国外交的有机组成部分。随着“一带一路”倡议的稳步推进,中国特色农业外交的顶层设计逐步完善,双边和多边农业合作项目不断落地。同时,各部委统筹协调能力有待提升、农业企业的积极性未能充分调动、农业区域合作失衡等问题尚未得到充分解决。在“一带一路”框架下,中国开展农业外交需注重农业项目的战略规划、项目落地前的风险评估、项目结束后的绩效分析等。中国应以沿线国家为“经”,以中国农业优势资源、技术和项目为“纬”,明确地区重点合作国家和领域,推进“西—北—南”三线农业外交,形成海陆联动的农业外交格局。应积极探索中国—中东—中亚、中国—中东—非洲等三边农业合作模式,为中国特色农业外交注入新的活力。宁夏在中国特色农业外交中处于重要地位,中阿博览会已成为宁夏服务中国农业外交、开展对阿拉伯国家农业合作的平台。

关键词: 农业外交;粮食安全;中国外交 “一带一路”倡议;民生治理

中图分类号: D822.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-0292(2019)01-0012-07

中国传统上属于农业社会,“三农”问题(农业、农村和农民)是各届政府治国理政面临的首要问题。新中国成立近 70 年来,中国的农业现代化不断取得新的进步。随着农业技术的提高和农产品贸易往来日益密切,中国政府积极探索国际农业合作,与广大发展中国家分享农业生产与管理的先进经验,建立农业合作关系。农业国际合作已成为新时期中国“大外交”和“大外事”的重要组成部分,也是农业农村部、发展改革委、商务部、外交部、财政部、中国进出口银行等部门对外交流过程中积极统筹的重要领域。中国根据国际局势变化对农业外交适时作出调整,大致分为“一边倒”时期(1949—1959 年)、战略调整期(1959—1979 年)、快速发展期(1979—1999 年)、全面升级期(2000 年至今)四个阶段。中国农业外交从“请进来”到“走出去”,合作方式愈发多样化,目标也更加明晰。经过几十年的探索和实践,中国特色农业外交日趋成熟,有待进行系统的理论归纳和学术探讨。“一带一路”倡议的提出,为新

时期中国特色农业外交的开展开辟了更加广阔的空间,中国特色农业外交的方式不断创新,主体日益多元化,机制更加完善。

一、中国特色农业外交的内涵与特征

农业外交系指国家以农业资源和农业生产要素为依托,通过贸易、援助、投资等手段,与对象国开展谈判与合作,以实现既定的经济或政治目标的一种外交范式。作为一种特殊的外交类型,农业外交包含六个层面:第一,从外交主体看,至少有两个或两个以上国家发起、企业或国际组织等非国家行为体参与,其中大型跨国粮商具备直接通过游说集团,或间接通过市场影响国家农业外交战略制定的能力^[1];第二,从外交动力看,国家农业生产水平的差异性和互补性促使彼此间加强合作,在市场作用下各种生产要素优化组合,既解决发达国家的农产品过剩问题,又解决发展中国家因粮食短缺造成的饥饿问题;第三,从外交目标看,其一方面旨在增强在国际农业市场的竞争力和农产品定价话语权,另一

作者简介: 张 帅,男,上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所博士研究生,主要研究方向为中国中东农业外交;孙德刚,男,上海外国语大学中东研究所研究员,博士生导师,主要研究方向为中国中东外交。

基金项目: 教育部人文社科重点研究基地重大项目“中国参与中东安全事务的理论与案例研究”(项目编号:16JJDGJW011)。

方面旨在改变国家间政治经济关系^[2]；第四，从外交载体看，行为体间有确保合作顺利进行的制度保障，如农业合作谅解备忘录、农业部长级会议、联合国粮农组织大会等；第五，从外交的实施看，当一方对另一方粮食进口产生依赖时，在依赖方未找到第三方伙伴时，终止外交行为将付出惨痛代价；第六，从绩效来看，农业外交手段并不会产生立竿见影的效果，外交诉求的实现需要中长期战略规划，这是由农业“见效慢”的特点所决定的。

新中国成立至今，随着中国农业技术的快速发展和“走出去”战略的平稳推进，中国农业外交在继承“农本论”思想的基础上不断完善与创新，主要体现在以下三点：首先，新的农业外交方式正在出现。除农产品贸易和传播农业技术等传统的农业外交方式，对农业直接经济投资、援建农业技术示范中心、派遣农技专家也成为中国农业外交的重要方式，旨在结合“授人以鱼”和“授人以渔”的发展模式，改善对象国农业生产环境和确保人民基本生活^[3]。其次，新的农业外交主体日益多元化。在古代，国家是农业外交的唯一主体，君王的意志决定着农业外交政策。但当前中国农业外交主体实现了以政府、企业、高校、农技专家、外交官为主的多元主体。再次，新的农业外交机制正在形成。中国古代农业外交并未有明确的机制和交流平台，主要通过使者和商人的往来促进农产品贸易和农业技术传播，以此加深国家间交流与合作。当前农业部长级对话机制和论坛型机制的确立，促使中国农业外交更加规范化，双边和多边的互动为中国农业走出国门、积极参与全球农业治理创造了平台。

中国农业外交是中国特色大国外交的重要组成部分，服务于国家的整体外交布局，为中国外交寻找新的突破口，并在对外交往过程中帮助国家建立全球伙伴网，树立中国在南南合作中的积极形象，与西方大国以农业援助为手段，加强对发展中国家的控制、将其发展纳入西方设定的民主化轨道有很大差异。

第一，中国农业外交是一种发展型外交而非安全型外交

农业外交属于低政治领域的发展型外交，而军事外交则属于高政治领域的安全型外交。中国农业外交在“和平共处五项原则”指导下，在坚持独立自主和平外交政策前提下逐步开展，不带有霸权和强权色彩。在与美国、前苏联、欧洲大国的农业交往中，中国不卑不亢，不以牺牲主权、安全、民族尊严为

代价而获得农业援助，如三年自然灾害时期，中国国民经济尽管遇到了巨大困难，但仍拒绝美国提供的粮食援助；对于中小国家，中国平等相待，在力所能及范围内给予帮助，不以农业援助为由对别国内政进行干涉或施加政治、军事压力，中国对发展中国家的农业援助不附加任何政治条件。对于中国而言，农业外交不是推行国家权力的工具，而是寻求国际伙伴的支点。技术、资金、资源、人才是中国开展农业外交的工具，但中国从未利用这些优势打压对方，它向对方传递和平友好、互利共赢、共同进步的信号，在互利共赢的基础上推动彼此间合作，使对方消除疑虑，避免受西方媒体所谓“中国采取扩张性农业发展战略、保障自身粮食安全”谬论的影响。

第二，中国农业外交旨在改善民生、提高对象国治国理政水平

不管是新中国成立初期还是改革开放以来，中国农业外交始终坚持双向惠民原则，秉承“谋民生之利，解民生之忧”的理念，既努力确保本国人民的粮食安全，又帮助弱小国家发展农业、传授农业技术，消除粮食危机。农业外交是中国实现与世界主要国家民心相通的一个重要途径，它帮助农业落后国家的人民解决基本生存问题，履行“负责任大国”义务，增强中国外交的亲合力，与发展中国家分享治国理政经验，站在“改善民生、造福人民”的高度追求共同进步。

第三，农业外交是中国“大外交”和“大外事”的支撑点

外交越是在困境和挑战面前，越需要通过政策创新，力争在和平、合作、共赢的方式下解决矛盾，积极塑造与我有利、多数认可的国际规则和话语观念，以突出中国外交的主动性、引导性、建设性^[4]。首先，中国农业外交开创了以“农业小外事”推动“国家大外交”的方式，如中加粮食贸易、中日民间农业交往、中以农业规划都推动了国家间互信，为两国建交创造了积极的国际环境。其次，农业外交是中国维护国家统一的外交方式，维护了国家主权和领土完整。新中国成立初期，中国通过农业援助不仅帮助非洲国家解决了农业生产问题，也加深了非洲国家对中国的了解和认同，中国“不附加任何条件、不要求任何特权”的农业援助原则受到非洲国家的赞赏^[5]，使得台湾当局试图通过农技援非获得更多非洲国家支持其保有联合国合法席位的计划破灭，“一个中国”的原则获得多数非洲国家的支持。再次，农业外交是中国应对贸易制裁的经济方式。在

中美贸易战中,农业是中国回击美国的重要领域。2018年4月17日,商务部调查结果显示,原产于美国的进口高粱存在倾销,对中国国内高粱产业造成损害,并对美国多家公司征收保证金^[6]。这是中国通过农业外交维护国家利益的重要表现。最后,农业外交是中国塑造国际话语权的新方式。中国与联合国粮农组织、世界粮食计划署、国际农业发展基金等国际组织的交往经历了获取—有给有取—给予三个阶段,中国逐渐从受援国转变为援助国,并成为全球农业治理的议题塑造者。

二、“一带一路”与中国特色农业外交的新机遇

“一带一路”的稳步推进将助力农业外交快速发展。当前,随着“一带一路”倡议的提出,各领域都以“一带一路”为抓手,深化与沿线国家的多层次合作,其中农业国际合作是构建互联互通、实现人类命运共同体的重要领域之一。

第一,在“一带一路”框架下,中国农业外交的顶层设计日臻成熟

农业是“一带一路”倡议的重要行业,农业走出去是中国与沿线国家构建利益共同体和命运共同体的最佳结合点之一。中国农业外交是由政府统筹,完善的顶层设计是农业外交服务于国家整体外交战略的基础。2017年5月,农业部、发改委、商务部、外交部联合发布了《共同推进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动》(简称《农业合作愿景与行动》),《农业合作愿景与行动》指出“一带一路”建设基础设施互联互通、资金融通为开展农业对外交往提供了保障,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^[7]。

为加深地方对中央顶层设计的理解,农业农村部已在沈阳、哈尔滨、宁夏、广东、福建、新疆、成都、石家庄、重庆、武汉等多地进行宣讲,以期引导地方紧跟国家走出去战略,将农业作为融入“一带一路”的重要抓手。同时,河南、山东、云南等农业大省在结合地区农业现状和国家战略的基础上,制定农业发展规划,积极对接农业走出去战略,拓展与“一带一路”沿线国家的农业合作领域,共同塑造中国农业对外交往的国际格局。

第二,沿线国家的发展规划与中国的《农业合作愿景与行动》高度契合

在“一带一路”沿线,既有耕地资源丰富的中亚国家,又有气候条件优越的东南亚和南亚国家,亦有高度依靠粮食进口的海湾国家。尽管农业发展水平参差不齐,但农业一直是各国发展的战略性任务,如

哈萨克斯坦实施的《2020年发展战略》、印度制定的《十二·五计划》、文莱制定的《2035宏愿》、约旦发布的《2030中长期规划》等,都将农业发展作为国家中长期战略的主要内容。沿线国家农业发展规划与中国《农业合作愿景与行动》的规划相契合,为中国对接对象国农业发展、参与对象国民生治理、维护对象国粮食安全创造机遇。

从发展视角看,农业可持续符合发展观的变化性和延续性,与人民生存可持续、生态可持续、经济可持续紧密相连,关系个人的健康与营养、生态文明建设、农产品贸易市场的平稳发展。通过农业外交,中国不仅帮助沿线国家弥补农业发展的短板,也充分发挥了沿线国家的自然优势,实现资源的优化配置,体现了“发展才是硬道理”的理念。

从治理视角看,对于沿线多数发展中国家而言,“民生赤字”而不是“民主赤字”,是国家治理的重要困境,以农业生产为主的“民生赤字”,是沿线中东非洲国家政治和经济持续动荡的根源之一。中国主张“民生优先”的治理模式,通过农业外交参与沿线国家民生治理,帮助沿线农业生产落后的国家将饭碗端在自己手中,以期减少对粮食进口的依赖。

从安全视角看,粮食安全是一个被“安全化”的“高政治”议题,在人类社会的发展过程中逐渐被界定为安全事务,不仅是因为粮食安全被视为一种“存在性威胁”的存在,也因为粮食安全因影响地区稳定、国家安定和个人生存而作为一种威胁被提出。对于沿线国家而言,粮食安全不仅是国家维护非传统安全的重要议题,甚至是影响一国内政与外交走向的重要原因,这从2010年底席卷中东地区的阿拉伯变局便可管窥^[8]。中国通过农业援助确保也门、叙利亚、阿富汗等国难民的基本生活,以减轻粮食危机给国家发展造成的威胁,又通过技术指导提高中亚、海湾等地区的粮食产量,助推地区实现粮食安全的可持续化。

总体来看,中国与“一带一路”沿线国家农业交往具有可行性和必要性。中国通过农业外交解决对象国农业问题的同时,也服务于中国整体外交战略。首先,中国通过农业援助提升了外交战略的道义高度,促使在国际社会获得更多国家的支持。正如阎学通教授所言“崛起国要争取国际社会支持就需要采取比霸权国相对道义的外交战略。”^[9]其次,中国通过农业合作实现与沿线国家互利共赢的发展目标,促使“既关心本国利益又关心他国利益”成为内在接受且外在认可的行为方式。再次,农业援助和

农业合作都塑造了中国正面的国际形象,营造了积极的外交环境,是中国外交的无形资产。

第三,中国与沿线区域制定的合作规划为中国农业外交提供了制度保障

农业是中国与“一带一路”沿线国家共同制定发展规划的重要领域。《中阿合作论坛 2018—2020 行动计划》指出,“中阿将致力于巩固和加强农业领域的双多边机制,在农业、有机农业/生物农业、粮食安全领域加强合作”^[10];《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划(2016—2020)》强调,“将进一步落实《中国和东盟关于食品和农业合作的谅解备忘录》”^[11];《中国—中东欧国家合作布达佩斯纲要》声明,“支持在保加利亚和其他中东欧国家建立 16 + 1 农业合作示范区”^[12];《中国与拉美和加勒比国家合作规划(2015—2019)》指出,“通过中方倡议设立的中拉农业合作专项资金,鼓励开展更多农业合作项目,并在拉共体粮食、营养安全和消除饥饿 2025 计划框架下加强中拉合作”^[13]。除多边合作外,中国与“一带一路”沿线国家还签订双边农业合作协定。2016 年,中国农业部和苏丹农业和林业部签署“农业领域合作备忘录”;2018 年,中国农业农村部和埃及农业和农垦部签署“农业合作行动计划(2018—2020)”。

一般而言,相较双边外交,多边外交涉及更多国家,不同的利益诉求导致难以确定合作领域。但上述合作规划明确了农业是中国与区域各国共同发展的重要领域之一,指明了多边农业交往的发展方向,为中国与区域国家开展农业外交提供了制度保障。在这些框架下,中国是个体(1),区域国家是群体(N),开展农业外交是“1”与“N”互动的过程。对于中国而言,农业被纳入多边合作规划表明,区域国家对中国农业发展高度认同,他们愿意加强与中国在农业领域的交流与合作,这是中国开展多边农业外交的前提。同时,中国是唯一的域外国家,在双边农业合作中不受其他域外大国的干预,有助于中国农业治理理念和智慧为合作伙伴所接受,并变为区域共识,进而转化为实践,以促进“规范构建,传播农业外交理念”^[14],增强中国在区域农业合作中议题设定的能力。对于区域国家而言,由于各国在农业发展中存在共性问题,且担忧在双边合作中处于被动地位,因而借助集体力量开展对华农业合作战略。同时,为明确农业领域的共同需求,形成对华合作的统一立场,增强与中国农业合作讨价还价的筹码,区

域国家也逐渐加强区域一体化,定期召开会议,制定合作规划。如非盟《2063 议程》明确了“发展现代农业,实现非洲集体粮食安全”的目标^[15],这一目标在中非合作发展规划中也得以体现。

在双边农业交往基础上,中国要逐一对接对象国农业发展需求,虽更有针对性,但未能实现区域化规模效应。多边农业外交却从整体上服务于中国外交。中国以区域为依托,把中小国家原有分散、零碎、相互分割的农业市场结合成整体,把与局部国家商议的农业发展计划整合为更大的合作发展蓝图,提升中国在地区的整体影响力,推动中国与区域国家的外交上升到一个新高度^[16]。另一方面,中国与“一带一路”沿线多国都是发展中国家,通过区域农业合作强化双方关系,符合“发展中国家是基础”的整体外交布局,同时也在解决国际事务中提高发展中国家对中国方案的支持。

三、“一带一路”背景下中国特色农业外交面临的新挑战

“一带一路”的稳步实施虽为中国农业外交创造了机遇窗口,但对象国对中国农业援助项目的期望值增加。农业合作项目落实主体不明确、农业合作回报率低、农业合作与中国对发展中国家整体外交规划脱节等问题突出;美、欧、日等发达经济体加大对“一带一路”沿线发展中国家农业援助项目,国际农资企业竞争激烈等外部问题,都给中国特色农业外交带来新挑战。

第一,各部委统筹协调能力有待加强

尽管在“一带一路”倡议下,中国逐渐注重塑造区域和国际农业合作框架,但仍处于探索阶段。一旦产生问题,中国只能被动应对而无法积极介入,进而影响中国农业外交的全局视野和宏观规划。另一方面,战略认知不足往往造成内在决策复杂化和议题设置重复化。在中国,农业外交涉及发改委、农业农村部、外交部、财政部、商务部、中国进出口银行等多个部门^[17],一项决策的形成是各部门政策博弈甚至是一定的权力让渡和妥协的结果^[18]。当前中国政府虽制定了《农业合作愿景与行动》规划,构建了农业对外合作机制和问题解决机制,但在具体实施过程中仍面临多头领导的问题,部门间的沟通仍需加强。以农业对外援助为例,在开展援助型农业外交过程中,各部门的关切点与利益诉求不同,如国家国际发展合作署以援助为主,农业农村部以国家农业发展为主,外交部以政治诉求为主,商务部以经济效益为主,财政部以国家财政预算为主,同时中国驻

外使领馆也会影响对外援助,导致在农业援助过程中,不同诉求相互交织,会造成事倍功半的效果,甚至会使农业外交错失良机。

第二,农业企业的积极性未能充分调动

企业是中国农业走出去的主体,截至2016年底,中国企业对“一带一路”沿线国家农业投资20亿美元,累计投资93.4亿美元,累计资产总额193.7亿美元,但若具体到单个农企规模,其实力仍不容乐观。2016年,中国在“一带一路”沿线国家设立的农企中,投资存量在2000万美元以上的69家,占比14.9%,其中只有10家投资存量超过1亿美元;500万—2000万美元的152家,占比32.8%;剩余242家农业企业投资存量不足500万美元,占比52.3%^[19]。这不仅减弱了企业走出去的抗风险能力,更制约了中国通过企业在境外提高软实力的能力。笔者向外交部亚非司工作人员了解到,由于农业具有“投资多,见效慢”的特点,导致农企走出去常常受资金的制约,即便是中粮集团也难以长期在境外开展大规模的农业合作项目,这将成为影响中国农业外交长久发展的主要困境。

第三,农业区域合作失衡问题有待解决

“一带一路”涵盖71个国家,按区域可细分为东北亚、东南亚、南亚、中亚、西亚、东欧、大洋洲、非洲等。但中国对外农业交往的地域分布过于集中。2016年,中国在“一带一路”沿线国家农业投资存量排名前10的国家中,东南亚占7个,中亚、东欧、西亚各占1个,在沿线投资设立农企数量排名前15的国家中,中南亚占8个,中亚占3个,南亚、东北亚、东欧各占1个^[20]。可见,中国在“一带一路”沿线的农业合作对象主要是中国的周边国家。诚然,地缘是中国农业对外交往的一个主要考虑要素,但不应成为制约因素。若长期局限于周边会缩短中国农业国际影响力的辐射半径,制约中国农业治理经验的传播,也不利于中国利用国际市场和资源。而从“一带一路”视角看,农业外交区域的不均衡会产生“短板”效应,沿线任一区域农业发展滞后都会从整体上影响“一带一路”的实施进程和整体规划。

四、中国特色农业外交的前景

农业关乎现代国家的稳定与发展。英国学者布朗将粮食政策、粮食安全、粮食主权、粮食文化视为一国农业综合实力的主要构成要素^[21]。随着综合实力的扩展,粮食被视为衡量国家软实力的要素之一,以粮食为主要载体的农业外交逐渐成为国家“软外交”的重要组成部分,支撑国家总体对外战

略。第二次世界大战之后,美国在全球实施农业外交战略,运用粮食武器配合世界霸权,如制造苏联的“粮食浩劫”、使阿根廷失去粮食自给能力、摧毁伊拉克种子库等。与石油等重要战略物资一样,农业利益早已与国家政治、国内安全、国家贸易紧密相连。20世纪70年代,美国前国务卿亨利·基辛格在展望美国地缘政治的长期目标时所言“谁控制了石油,谁就控制了所有国家;谁控制了粮食,谁就控制了所有人。”^[22]

与美国农业外交的诉求相比,中国农业外交始终强调以和为贵,用实际行动打破西方国家渲染的“新殖民主义”言论。中国外交部长王毅在2017年国际形势和中国外交研讨会上指出“中共十九大的召开明确了进入新时代的中国外交应当努力的方向和目标,对困扰世界的重大问题提出了中国答案,那就是高举和平、发展、合作、共赢旗帜,推动构建新型国际关系,推动构建人类命运共同体。”^[23]在新时代中国外交方针指引下,笔者认为中国开展农业外交需注意以下三点。

第一,农业外交的战略规划、项目落地前的风险评估、项目结束后的绩效分析

中国农业外交的战略规划要呈现“自上而下”的结构,即先制定农业外交的总目标,然后在其指导下规划各地区的战略目标。而具体到某一地区,应按照“农业贫瘠型”、“农业资源型”、“农业技术型”等标准将对象国进行分类,确定重点援助对象,并在资源型与技术型两个领域确立“支点国家”。此外,明确农业农村部在农业外交中的主体地位,其他部委积极配合,形成合理的管理体系。同时,根据各省、市、自治区农业优势分配具体外事任务,实现战略对接。但战略规划属于理论层面,无法预见所有的潜在风险,细节问题需在实践中结合当地实际情况进行分析;需要充分发挥驻外使馆、领馆、农业技术人员的作用,并及时反馈信息,及时规避风险,适时调整战略规划。一项援助或合作项目结束后,对产生的效果进行评估,总结经验与教训,确保在下一项农业项目实施前制定更完善的战略规划。

第二,明确“一带一路”在“西—北—南”三线的重点合作国家和方式,形成海陆联动的农业外交格局

首先是西线的中亚—西亚—北非地区。在中亚,以哈萨克斯坦为重点。哈萨克斯坦国土广袤,农业开发资源丰富,潜力巨大,中国可借助哈国作为中亚门户的地理位置和中哈睦邻友好关系,向其他国

家推广农业合作经验,进而通过在中亚地区整体农业合作的成功经验,将中国塑造成横跨欧亚大陆、促进东西交往的纽带。在西亚,以阿联酋和以色列为重点。笔者同农业农村部亚非司工作人员访谈时获悉,阿联酋对中阿农业合作意愿最强烈,中国和阿联酋全面战略伙伴关系也明确提出了在农业和粮食安全领域的合作,中国农业农村部和阿联酋气候变化和环境保护部签署了“关于加强农业合作的谅解备忘录”,且中国海水稻技术在阿联酋试验成功,有助于将试点经验推广至其他海湾国家;以色列是农业技术强国,中以农业技术合作既是中以全面创新伙伴关系的重要支点之一,也是中国学习先进技术的途径,有益于增强中国参与中东粮食安全治理的能力。在北非,中国应以埃及为重点。埃及是中东和非洲的大国,也是中阿合作论坛和中非合作论坛的倡导国,亦是与以色列建交的阿拉伯国家。中埃农业交往是对两国全面战略伙伴关系的深化,同时也可经由中国将以色列先进技术传入埃及,解决埃及粮食安全问题,并将此作为寻求解决阿以问题的一个突破口。

其次是北线的东欧地区。宜将俄罗斯、乌克兰、保加利亚作为重点国家。俄罗斯既为世界大国又是中国最大的邻国,中俄农业合作将打通远东地区的粮食运输线,进而深化中俄全面战略协作伙伴关系;乌克兰素有“欧洲粮仓”之称,中国可借助中乌农业合作平台,加强与欧洲国家的农业交流,同时乌克兰也是世界三大黑土带之一,中乌农业合作对保障世界粮食安全也具有重要战略意义;中保农业合作示范区已于2018年7月7日启动,这将成为中国在其他中东欧国家建立农业合作示范区的典范。

最后是南线的东南亚—南亚地区。在东南亚,宜以泰国、越南、柬埔寨、老挝和缅甸为重点。中国应借助“澜沧江—湄公河”合作机制,与上述五国加强在维护区域粮食安全和推动农业持续发展等领域的合作,增强中国参与地区治理的话语权。在南亚,中国应以印度为重点。印度既是农业大国也是中国的重要邻国,印度电子农业与中国“互联网+”农业的发展模式相类似,可将两国在互联网平台开展农业合作的理念和模式向南亚乃至沿线其他地区传播,为传统行业注入新的动力。

同时,在三线的支点国家,重点扶植有发展前景和地区影响力的企业,尤其是私企,以市场为导向,提升企业竞争力,更好地服务中国农业外交。“三线农业外交”促使中国有针对性地对接东道国农业

发展需求,弥补东道国农业发展短板,同时也加速推进中国“走出去”战略的实施和农业剩余劳动力和产能的转移,以期在农业领域实现中国与沿线国家的“共同安全、合作安全、综合安全、可持续安全”。

第三,在“一带一路”框架下探索三边农业外交的可行性

三边农业外交虽属多边外交范畴,但不同于区域多边合作,它是三方共同构建的跨地区合作模式,如中国—中东—中亚三方合作,中国—中东—非洲三方合作。以中—以—哈三边农业外交为例,哈萨克斯坦是世界上主要的小麦生产国之一,但由于农业生产率低,导致小麦出口受限。中国在这方面的能力有限,需要依赖第三方的技术支持。以色列和中国、哈萨克斯坦都有悠久的合作历史,且以色列农业生产率是哈国的10倍,探索中—以—哈三方合作有益于发挥以色列技术优势、中国资金优势、哈萨克斯坦土地资源优势,实现共赢^[24]。此外,在“一带一路”框架下,中国—苏丹—海合会国家、中—以—埃也正在构建这一合作模式,以解决海合会国家资金充足、粮食供应不足的“短板”。三边农业外交不仅成为中国参与解决地区事务的重要途径,益于提升中国的影响力和感召力,也是中国借助第三方的资源、技术等优势为三方农业发展注入新动力的重要方式,推动实现“1+1+1>3”的多赢目标。

五、结 语

农业外交是新时期中国特色大国外交的重要组成部分,是未来中国外交内涵拓展的“新边疆”。习近平主席在2018年中央外事工作会议上指出,“新时代中国特色外交思想的基本遵循之一是坚持以共商共建共享为原则推动‘一带一路’建设”^[25]。“一带一路”倡议已成为全面推进中国特色大国外交的核心关切之一。在“一带一路”涉及的诸多领域中,农业关乎地区稳定、国家安定和民心所向。农业作为中国外交的优势资源之一,无论是古丝绸之路上的东西文明交流,还是“一带一路”视域下的国家互联互通建设,农业始终在中国对外交往中扮演着重要角色。当前,推动农业国际交往已成为构建人类命运共同体的重要内容之一,以农业合作和农业援助为手段的农业外交正成为外交发展的新趋势。

农业合作也是联合国2030可持续发展议程设立的重要目标,是中国推动“南南合作”的平台。当前国际社会正面临“治理赤字”和“民生赤字”等问题,农业外交是解决这两个问题的最佳结合点之一。中国应在“一带一路”框架下,积极主动地开展农业

外交,为世界农业可持续发展贡献中国方案与中国智慧。

在“一带一路”背景下中国特色农业外交的实施过程中,尤其是对阿拉伯开展的农业外交过程中,宁夏将扮演重要作用。2018年7月,“中阿合作论坛”第八届部长级会议在北京召开,阿方欢迎在中国举办荒漠化防治国际研修班并鼓励双方业务人员参加。中方继续就在摩洛哥建立中阿荒漠化防治中心进行讨论;中阿在基因改良、节水农业、有机农业/生物农业、粮食安全、农产品市场体系建设、动物和渔业资源及食品工业和兽医服务等领域加强合作。近年来,宁夏积极发挥中阿博览会的平台作用,在博览会期间举办中阿农业贸易与农业投资洽谈会。2013年9月,作为首届中阿博览会的重要活动之一,中国—阿拉伯国家农业合作论坛在银川开幕,联合国粮农组织、中国农业部、伊斯兰贸易发展中心、毛里塔尼亚农村发展部等多个组织和部门出席大会,与会代表聚焦新时期粮食安全,探讨中阿农业合作新模式。2017年9月6日,中国—阿拉伯工商峰会在银川举行,并发布《银川宣言》(简称《宣言》),《宣言》明确指出“农业是中阿实现经济互补的重要领域之一”。展望未来,中阿博览会将成为宁夏服务中国特色农业外交、落实中国和22个阿拉伯国家农业合作项目的重要平台。

参考文献:

[1] Stephen Woolcock. State and Non-state Actors, in Nicholas Bayne and Stephen Woolcock eds, *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Relations* [M]. London and New York: Routledge, 2018: 53.

[2] Henry R. Nau. The Diplomacy of World Food: Goals, Capabilities, Issues and Arenas [J]. *International Organization*, 1978(3): 777-778.

[3] 黄贤金等. 非洲土地资源与粮食安全 [M]. 南京: 南京大学出版社, 2014: 193.

[4] 王逸舟. 创造性介入: 中国外交新取向 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 5.

[5] 中华人民共和国外交部, 中共中央文献研究室. 周恩来外交文选 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1990: 388-389.

[6] 商务部公告2018年第38号关于对原产于美国的进口高粱反倾销调查初步裁定的公告 [EB/OL]. [2018-04-29]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201804/20180402733178.shtml>.

[7] 农业部, 发展改革委, 商务部, 外交部. 共同推

进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动 [C]. 2017: 3.

[8] 张帅. 埃及粮食安全: 困境与归因 [J]. *西亚非洲*, 2018(3): 114.

[9] 阎学通, 张旗. 道义现实主义与中国的崛起战略 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018: 31.

[10] 中阿合作论坛2018—2020行动计划 [EB/OL]. [2018-07-15]. http://www.casf.org/chn/lt_hyjw/bzjhy/dbjbzjhy/t1577009.htm.

[11] 落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划 [EB/OL]. [2018-07-15]. http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t134489_9.shtml.

[12] 中国—中东欧国家合作布达佩斯纲要 [EB/OL]. [2018-07-15]. http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1514532.shtml.

[13] 中国与拉美和加勒比国家合作规划(2015—2019) [EB/OL]. [2018-07-15]. http://www.xinhuanet.com/world/2015-01/09/c_1113944648.htm.

[14] 郑先武. 构建区域间合作“中国模式”: 中非合作论坛进程评析 [J]. *社会科学* 2010(6): 23.

[15] African Union Commission, *Agenda 2063: The Africa We Want* [R]. 2015: 3.

[16] 扈大威. 中国整体合作外交评析: 兼谈中国—中东欧国家合作 [J]. *国际问题研究* 2015(6): 85.

[17] 陈翔. 浅析“一带一路”背景下的中国农业外交 [J]. *现代国际关系* 2015(10): 53.

[18] 崔海宁. 东亚粮食安全合作困局与中国的角色 [J]. *外交评论* 2014(1): 101.

[19] 农业农村部国际合作司, 农业农村部对外经济合作中心. 中国对外农业投资合作分析报告(2017年度) [R]. 北京: 中国农业出版社, 2008: 77.

[20] 农业农村部国际合作司, 农业农村部对外经济合作中心. 中国对外农业投资合作分析报告(2017年度) [R]. 北京: 中国农业出版社, 2008: 78.

[21] Lester R. Brown. The New Geopolitics of Food. in Marcin Gerwin ed. *Food and Democracy: Introduction to Food Sovereignty* [M]. Poland: Polish Green Network Press, 2011: 54.

[22] [美] 威廉·恩道尔. 粮食危机 [M]. 赵刚, 胡钰, 旷野, 刘淳, 译. 北京: 知识产权出版社, 2008: 4.

[23] 外交部部长王毅在2017年国际形势与中国外交研讨会开幕式上的演讲 [EB/OL]. [2018-02-01]. <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb673089/zyjh673099/t1518042.shtml>.

[24] Zachary Glass. China & Israel Cooperation in Central Asia [J]. *Signal Note*, 2018(48).

[24] 习近平在中央外事工作会议上的讲话 [EB/OL]. [2018-06-02]. <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1571169.shtml>.

(责任编辑 岩 芜)