中国农业利用外商直接投资的发展趋势、制约因素及对策研究*

◎张秀青

摘要：党的十八大以来，我国不断拓宽对外开放格局，加大吸引外商投资力度。农业是我国外商直接投资最先聚焦的重点领域，取得了良好的社会和经济效益。然而，近几年来，全球经济金融形势复杂多变，我国农业领域吸引外资也出现一些新的发展趋势和问题。本文回顾总结了我国农业领域外商直接投资的发展历程和趋势，对我国农业利用外商直接投资面临的主要制约因素进行了分析，并提出相关政策建议，以期为中国农业更大力度吸引外资和更高水平利用外资，以及为推进我国的农业农村现代化和高质量发展作出贡献。

关键词：农业；外商直接投资；发展趋势；制约因素

中图分类号：F832　　**文献标识码：**A

DOI:10.16474/j.cnki.1673-8489.2024.04.008

党的十八大以来，我国已经与 140 多个国家和地区结成主要贸易伙伴关系，吸引外资规模位居世界前列。农业是我国外商直接投资（Foreign Direct Investment，FDI）最先聚焦的重点领域，取得了良好的社会和经济效益。但是，近几年来，世界经济增速放缓，全球贸易保护主义升温致使国际经贸合作与投资复苏乏力，对产业链、供应链造成干扰甚至破坏，农业领域也不例外地受到冲击。在此背景下，我国农业领域投资也出现一些新的发展趋势和问题。

一、中国农业利用 FDI 的历程与概况

改革开放以来，我国农业利用外资的渠道逐步打开，主要包括两大渠道，分别是世界银行等国际多边机构的贷款和 FDI。20 世纪 90 年代中期以来，由于我国经济实力提升、世界银行对我国软贷款停止以及国际金融贷款风险性增加，FDI 的重要性进一步凸显，成为我国农业利用外资的主要渠

作者简介：张秀青，中国国际经济交流中心区域和产业经济研究部正高级经济师。

* 基金项目：本文获中国国际经济交流中心 2023 年重点课题“更大力度吸引和利用外资研究”资助。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

道。近年来，我国农业领域利用 FDI 规模一直在发展中国家居于首位。从更长的历史区间看，我国农业 FDI 的项目金额和新设企业数近似呈现倒“U”形发展态势，大致可分为三个阶段（见图 1、图 2）。

（一）20 世纪 90 年代中期至 2004 年：鼓励扩展阶段

20 世纪 90 年代以后，我国进一步加大对外开放力度，并于 1995 年颁布了《外商投资产业指导目录》，将农业列入鼓励类行业，农业利用外资的规模随之不断扩大。根据国家统计局数据，我国农业利用外资规模从 1997 年的 6.28 亿美元增至 2004 年的 11.14 亿美元，年均增长 8.5%；同期，外商新设企业数从 814 家增至 1130 家，年均增长 4.8%。

（二）2005—2016 年：快速增长阶段

由于 2004 年我国进行了重大的农业支持政策调整，2005 年、2006 年农业利用外资规模明显下降，分别约为 7.18 亿美元和 5.99 亿美元，同比降幅分别为 35.5% 和 16.5%。但是，随着我国加入世界贸易组织过渡期结束，市场开放承诺基本落实，同期国际资本大规模跨境流动，我国农业利用外资规模再次快速增长，从 2005 年的 7.18 亿美元增长至 2016 年的 18.98 亿美元，年均增幅高达 9.2%。根据商务部《中国外商投资报告（2015）》数据[①]，农业领域的外商投资 65.7% 来自中国香港地区，7.6% 来自中国台湾地区，6.2% 来自新加坡，6.2% 来自瑞典，2.3% 来自卢森堡。根据国家统计局数据，2005—2016 年，外商新设企业从 1058 家减少至 558 家，但单个企业投资规模却从 67.8 万美元猛增至 340 万美元，增加了 4 倍。

（三）2017 年至今：收缩低迷阶段

自 2017 年特朗普当选总统以来，美国及部分其他国家引导产业回流，对我国投资、技术、市场等多方面发展造成负面影响。另外，2019 年以来，全球农业投资受疫情和宏观经济形势的影响也呈现下滑趋势，降幅超过 15%。受此影响，我国农业利用外资的规模大幅收缩。2022 年，我国农业 FDI 实际使用金额 8.26 亿美元，同比增长 48.7%，但较 2016 年下降 35.3%；外资新设企业 420 家，同比下降 14.5%，较 2016 年下降 24.7%。

总体来看，经过多年发展，我国农业的生产能力、科技赋能水平、国内支持水平等方面都取得了长足发展。截至目前，全球排名前列的跨国农牧企业在我国均有布局。我国农业利用外商投资的意义不仅在于增加了投资，更重要的是引进了先进的技术、装备、管理和人才，具有明显的溢出效应（杜鹰、张秀青等，2022）。

二、我国农业利用 FDI 的发展新特征

近年来，随着经济发展和政策调整，我国农业利用 FDI 呈现出一些新特点，主要表现在以下四个方面。

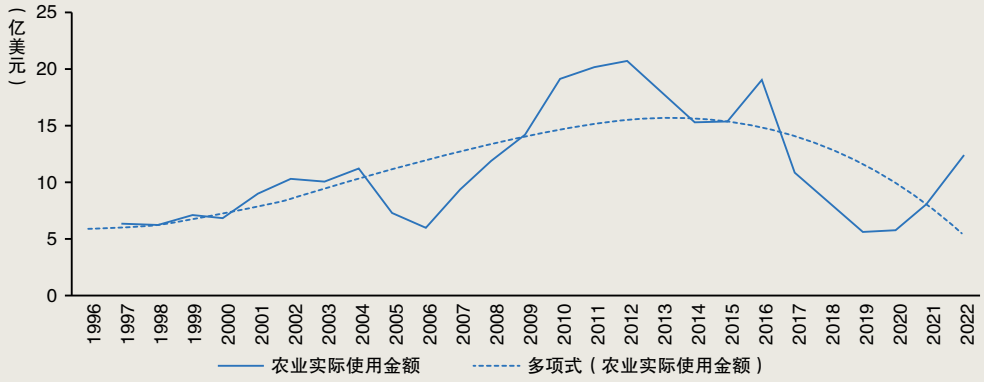
（一）农业利用外资的规模和占比不断下降

我国农业利用外资的整体规模偏低，实际使用金额占全国外资实际使用金额的比重先从 1997 年的 1.4% 增至 2001 年 2.0% 的峰值，随后波动下降至 2022 年的 0.7%[②]；我国农业外资新设企业数占全国外资新设企业数的比重从 20 世纪 90 年代最高时的 4.5% 波动下降至 2022 年的 1.1%。综合分析，农业是国民经济和社会发展的基础，国际资本和各国政府都给予高度重视。但是，由于农业的自然再生产与经济再生产交织在一起，农业领域利用 FDI 有其产业自身的特点，风险管理、产业结构调整等因素都会对农业 FDI 产生影响。一方面，农业生产面临的风险偏大、收益偏低，阻碍了外商

① 2015 年，商务部发布的《中国外商投资报告》不再给出农业领域外商投资的来源数据。
② 此处，农业利用外资的统计口径仅限于农林牧渔业外商直接投资和初始投资，不包括除种养业以外的加工、流通、服务以及追加投资。若按农业全产业链口径统计，大农业实际利用外资总量将扩大数倍以上。

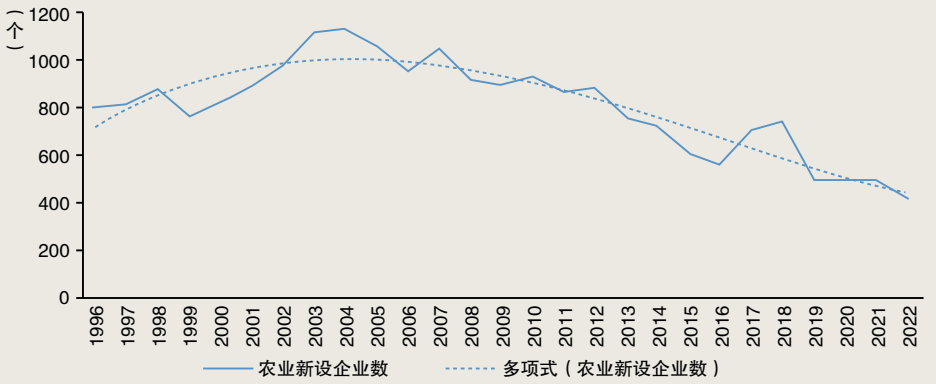
(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

图1 1996—2022年我国农业实际使用外资金额变动情况



资料来源：国家统计局
注：虚线为多项式趋势线，近似呈现倒“U”形。

图2 1996—2022年我国农业外资新设企业数变动情况



资料来源：国家统计局
注：虚线为多项式趋势线，近似呈现倒“U”形。

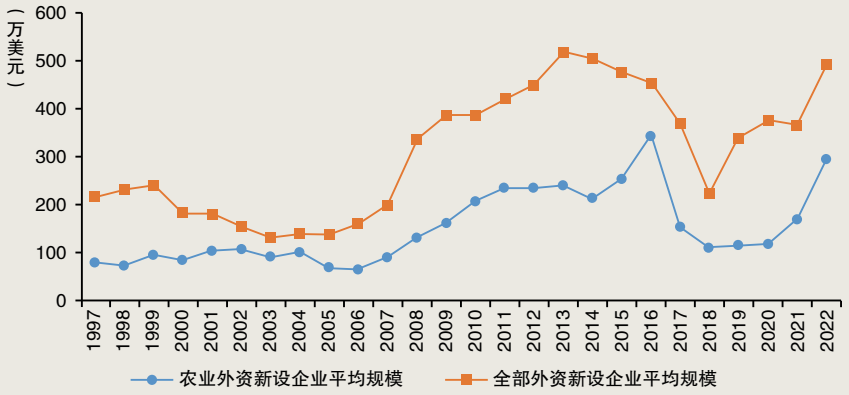
的投资积极性。由于农业生产过程依赖自然环境且生产周期较长，农业是典型的风险产业。21 世纪以来，随着农业科技的发展和现代化水平的提升，农业生产潜能得到了极大释放。伴随国际金融市场和信息技术的快速发展，农产品市场逐渐与货币市场、外汇市场、期货市场、衍生品市场相互融合，波及整个农业产业链的风险也越来越高、越来越频繁（张秀青，2022）。此外，农业项目通常运转周期长，短期内难以实现利润和效益，外商投资的积极性不高。另一方面，我国农业领域 FDI 下降的原因部分在于产业结构调整趋势。国际上，自 16 世纪英国东印度公司开创跨国农业投资的先河以来，农业 FDI 发展迅速，第二次世界大战之后更成为推动世界农业增长的重要力量。但是，20 世纪 70 年代以来，随着发达国家的产业结构从以初级产业为主逐渐向制造业、服务业调整，农业在外商直接投资存量的比重也退居第二产业和第三产业之后。近年来，受我国产业结构升级、制造业服务化加速发展等因素影响，我国服务业、制造业利用 FDI 的规模和占比更高，在农业领域 FDI 占比就相应缩小。

（二）农业外资新设企业平均规模波动性提高

改革开放以来，我国经济得到快速发展，各种经济要素成本也随之提高，特别是人工成本、土地成本等。自 20 世纪 90 年代中期以来，我国已经历三轮外资企业迁移潮，高附加值产品企业取代低附加值产品企业，通过规模化经营以应对直接经营成本提高（张秀青，2020）。特别是近几年来，国际形势变化加剧，全球化遭遇逆流，地缘政治风险上升，世界经济复苏步履艰难，国际农业投资较

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

图3 1997—2022年我国农业外资新设企业和全部外资新设企业平均规模对比



资料来源：作者根据公开资料整理

表 1 2007 年和 2021 年我国农业利用外资东中西部占比对比

区 域	省（自治区、直辖市）	2007 年	2021 年
东部	江苏、广东、山东、浙江、辽宁、福建、河北、北京、上海、海南、天津	68.4%	36.0%
中部	江西、湖南、河南、湖北、安徽、吉林、山西省、黑龙江	22.5%	51.6%
西部	内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆	9.1%	12.4%
合计		100.0%	100.0%

资料来源：2008 年和 2022 年各省统计年鉴

新冠疫情之前大为萎缩。根据联合国贸发会数据，2020—2022 年，已宣布的发展中国家绿地项目金额占绿地投资总额的比重从 11.3% 降至 8.2%。在此背景下，投向我国农业领域的外资，无论是绿地投资还是并购均较 2016 年高点下降，更多是由在华经营多年的外资企业所进行的再投资。我国农业利用外资规模、新设企业数，以及其占比都呈现下降趋势，外商投资越来越聚焦一些大型项目，农业外资新设企业平均规模在 2018 年之后开始回升，从 108.14 万美元增加至 2022 年的 292.38 万美元，增长了 1.7 倍（见图 3）。

（三）农业领域的外商投资向中西部集中

从区域结构上看，我国东部地区农业利用外资的占比在下降，从 2007 年的 68.4% 降至 2021 年的 36.0%。这主要是由于东部地区经济较为发达，土地和劳动力等要素成本较高，农业外资进入东部并不占优势；中部地区的农业利用外资的占比在上升，从 2007 年的 22.5% 提高至 2021 年的 51.6%，已成为我国农业利用外资的主要区域；西部地区有着广袤的土地和良好的农业资源禀赋，但由于农业现代化进程发展缓慢，加上投资环境、引资政策、基础设施建设等方面存在差距，对外资的吸引力比较有限（闫永军，2020）。相对于东部和中部，西部地区的农业利用外资规模和比例均为最低，但其占比呈现上升趋势，已经从 2007 年的 9.1% 提高至 2021 年的 12.5%（见表 1）。总体来看，农业领域的外商投资正在向中西部地区集中。除了东中西部地区各自的禀赋条件，国家政策也是导致区域结构变化的重要原因。近年来，国家多次出台政策和优惠措施，继 1995 年之后又于 2017 年发布了新版《鼓励外商投资产业目录》，引导外资更多投向中西部地区，成效已经有所显现。

（四）农业领域的外商投资向产业后端拓展

从全球情况看，农业领域的外商直接投资呈现出沿产业链上下游多元化发展的趋势，从农业生产逐步向上延伸至育种等农业技术研发领域，并向下延伸至农药、农机、化肥、饲料等涉农投入品加工业以及食品加工业等领域。农业生产只是外商直接投资所关注的一个环节，重要性逐渐下滑。根据

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

中国“入世”承诺，外商投资可在过渡期结束后进入我国农业几乎所有环节及相关领域。但从实际情况看，我国农业利用外资的范围或领域相对狭窄，FDI 主要集中在农产品加工等产后项目上，投资在农业产前、产中环节的相对较少。从农业全产业链视角，食品制造业属于农业产后环节。2020 年以来，虽然受新冠疫情、粮食安全风险、全球贸易摩擦等因素影响，食品制造业利用外资总体依然保持了较为稳定的发展态势。据商务部统计，2021 年，我国食品制造业实际使用外资金额 15.9 亿美元，较 2017 年增长了 32.7%，是农业引资规模的 1.3 倍。一批跨国食品企业持续加大中国食品全产业链投资，加速在中国食品制造业的投资布局。2020 年我国规模以上外资食品制造企业数为 1069 家，近几年占全国规模以上食品制造企业总数的比重保持在 12%～13%，在全国食品制造企业数下滑的背景下，外资企业在该行业整体占比保持平稳。

三、当前我国农业利用 FDI 的主要制约因素

（一）对外资引进的认识不统一、不稳定

近年来，国内对于利用外资工作中的认识出现了一些分化。一些观点认为，当前全球化遭遇逆流、中美博弈加剧，美国及其盟友对我国企业的投资审查严苛甚至无端驳回，我们也应该予以强硬回应。也有一些观点认为，我国吸引太多外资会带来环境、安全等问题，进而提出“国产替代”，中国人的衣食住行、良种和农机研发、农业现代化路径等应尽量靠自己，在一些地区和行业甚至不再允许外资企业提供产品，对外资企业抱有排斥心理。然而，为了落实扩大开放政策，部分地区出台引资奖励机制，甚至出现“削尖脑袋找项目”的景象。对农业利用外资松紧不一的思想直接影响了外商在农业领域的投资信心。

（二）我国农业产业竞争力相对较弱

我国农业在国际农产品市场上比较优势相对不足，加上我国农业经营规模小、细碎化的小农经营模式，以及农业生态环境的承载力不断下降，使得我国农业生产成本较高、收益较低。在国际市场上，中国大多数农产品不具备比较优势。其中，我国大豆、牛肉、玉米、棉花和乳制品处于明显的比较劣势；羊肉、食糖、猪肉和小麦也呈现比较劣势；大米和水果呈现微弱比较劣势；少数具有比较优势的产品是鸡肉和蔬菜，但仍不及美国、巴西等世界农产品生产和贸易强国（杜鹰、张秀青等，2022）。因此，当外商在我国选择投资领域时，其通常会选择在竞争中更有比较优势的第二、三产业相关领域或产品进行投资，农业排序靠后。

（三）农业生物科技领域开放水平有待进一步提升

目前，最新版的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021 年版）》包括 4 项农业负面清单：一是对于小麦新品种选育和种子生产的企业中方持股比例不低于 34%、玉米新品种选育和种子生产由中方控股。这款内容在 2017 年之前的《外商投资产业指导目录》中为“农作物新品种选育和种子生产（中方控股）”。在 2018 年的“产业目录”中，该款内容调整为“小麦、玉米新品种选育和种子生产须由中方控股”，将“农作物”范围缩小至小麦和玉米。2019 年，该条款保持不变。2020 年，该条款进一步放宽，仅规定玉米的新品种选育和种子生产须由中方控股，小麦的中方股比要求已经降至 34%。2021 年，该条款保持不变。二是禁止投资中国稀有和特有的珍贵优良品种的研发、养殖、种植以及相关繁殖材料的生产（包括种植业、畜牧业、水产业的优良基因）。三是禁止投资农作物、种畜禽、水产苗种转基因品种选育及其转基因种子（苗）生产。四是禁止投资中国管辖海域及内陆水域水产品捕捞。第二、第三、第四这三项负面清单在 2007—2017 年是《外商投资产业指导目录》中的“农林牧渔业禁止类目录”的内容。2018 年之后，这三项目录转为“负面清单”并一直延续至今。对标国际高标准经贸规则，对于种子研发、选育、生产等领域的外资准入，除新西兰、越南等国提出不符措施外，其他国家均未设置准入限制，而是注重边境后措施管理。相较之下，我国对种子研发、选育、外资准入限制较为严格，可能不利于我国生物育种领域的

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

快速发展。

（四）外资企业营商环境尚待提升

外资企业面临的营商环境问题涉及面较为广泛，主要包括四个方面。一是行政审批问题。外资企业在国内设立或经营中常常会面对冗长的行政审批程序，例如，饲料和饲料添加剂的进口审批缺乏透明度，相关部门缺乏协调，增加了外资企业的运营成本，甚至导致延误时机。二是政策法规问题。根据中国欧盟商会和中国美国商会的报告，国内政策法规不稳定、不透明，外资企业在决策和投资时要面临较高的风险和不确定性。部分地区对外资企业收取过高的行政审批费用和税费。三是知识产权问题。农业领域的知识产权问题突出表现在对良种研发的保护不到位。例如，现行的新品种审定制度缺乏对派生品种的认定，导致侵权套牌、模仿性品种容易获得市场准入资格并流入市场。四是地方保护主义问题。一些地方政府只顾本地企业利益，对外资企业不能一视同仁，包括不公平的竞争和行政干预，设置市场准入壁垒，对外资企业持有排斥心理等。这背离了我国扩大对外开放的初衷。

四、政策建议

我国农业 FDI 虽然规模相对较小，但曾对我国农业发展起到了关键作用，未来还将会继续发挥重要作用。基于当前我国农业利用外资面临的问题及挑战，本文提出如下政策建议。

（一）统一认识，建立吸引农业外资的长效机制

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，更大力度吸引和利用农业外商投资，提升“投资中国”农业品牌的信心。坚决摒弃封闭观念，树立更大力度引进农业外资促进我国发展的理念，认清形势、把握趋势，确保政策的稳定性，扎实落实不动摇，减少政策执行中的不确定性。密切关注外资环境的变动，将“引进来”和“走出去”相结合，将投资与贸易相结合，科学完善外资引进绩效指标。保障外商投资企业依法参与政府采购活动，建立吸引农业外资的长效机制。

（二）提高农业的全要素生产率，推进农业现代化

要着眼于整个产业链、供应链，从不同农产品的具体情况出发，做好补链、固链、强链工作。要大力培育有竞争力的市场主体，积极发展精深加工，通过政策支持加快技术改造和产品更新换代（杜鹰、张秀青等，2022）。在农业生产结构上，应更加充分地发挥我国农业的比较优势，在确保谷物基本自给、口粮绝对安全的前提下，适应市场需求的变化，大力调整农业生产结构，积极发展高附加值农业；在技术选择上，应更加注重节本增效技术的研发推广和应用与增产技术有机结合，为农业的战略性结构调整提供技术支撑；在经营方式上，应更加主动地推进土地适度规模经营和新型农业经营主体的培育，不断提高农业的劳动生产率；在资源配置上，应更加有效地发挥市场机制的基础性作用，促进要素的流动和优化组合，提高资源要素的配置和使用效率。

（三）完善安全审查，放宽种业外商投资负面清单限制

完善外资国家安全审查机制，通过大数据、大模型等手段提升发现识别能力，根据国际经贸关系变化对国家安全审查机制进行动态修正。推动外资管理向“安全审查＋负面清单＋审批备案”模式转变。进一步放宽种业外商投资负面清单限制。确保生物科技产品评估和审批程序透明、科学、有效。

（四）加强农业利用外资的产业引导力度

积极引导外资扩大在农产品深加工、农产品流通等领域的投资规模。优先审批科技含量高、技术创新性强的农业投资项目。不断加大农产品及农业生产资料流通体制改革，鼓励外商在中国农产品流通领域加大产业化经营，进而不断降低我国农产品流通的成本，推进农业现代化进程。鼓励外商投资向种植业、渔业、养殖业价值链两端延伸，带动我国农业产业价值链的整体完善，提升我国农业现代

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net



化、产业化的发展水平。鼓励外商更多投资西部地区。依托各类开放平台，鼓励通过适当的利益分享机制，探索开展产业梯度转移。鼓励外商投资企业境内再投资。

（五）努力营造良好的农业投资环境

加大改革力度，加快转变政府职能，加强法制体系建设，提供法律保障，提高信息透明度，努力营造良好的农业投资软环境。完善外商投资农业领域的立法工作，提高外国投资者的信心。加快转变政府职能，提高服务意识和办事效率。加强农村基础设施建设，努力营造良好的农业投资硬环境。坚决打击地方保护主义，建立开放、统一、公平和多元的市场准入制度，不应排斥或歧视外商投资企业及其产品和服务，不应对外商投资企业及其产品和服务享受政策设置额外条件，促进外资企业参与到与本地企业的公平竞争中。鼓励外资企业加大投资和创新，给予必要的、与本地企业同等的政策支持和优惠，使其在中国市场中发挥更大的作用。坚决尊重和保护外商投资企业的知识产权。推动良种管理的规范化、制度化和法治化。

参考文献：

[1] 杜鹰、张秀青、梁腾坚 . 国家食物安全与农业新发展格局构建 [J]. 农业经济问题，2022（9）：4-10

[2] 黄森、张铃涓、吴小明 . “一带一路”倡议下中国农业FDI 引资结构分析 [J]. 世界农业，2018（8）：56-61

[3] 黄祖辉、吕立才 . 我国农业利用外商直接投资（FDI）研究综述 [J]. 中国农业大学（社会科学版），2005（2）：1-5+34

[4] 吕立才、熊启泉 . 我国农业利用 FDI 30 年：实践及理论研究进展 [J]. 国际贸易问题，2010（2）：83-90

[5] 秦富、李宇彤、张吉祥等 . 中国农业利用外资研究 [J]. 农业经济问题，2002（1）：42-47

[6] 肖志娟 . 产业安全视角下我国农业领域利用外商直接投资研究 [D]. 华中科技大学硕士论文，2012

[7] 闫永军 . 中国农业利用外商直接投资的现状、问题及完善路径 [J]. 对外经贸实务，2020（2）：81-84

[8] 张秀青 . 国际市场动荡不定 粮食安全首当其冲——2020 年以来国际粮食市场及其对我国的影响研究 [J]. 价格理论与实践，2022（10）：37-41

[9] 张秀青 . 中美贸易摩擦对企业迁移海外的影响及政策建议——基于深圳的调研 [J]. 中国外资，2020（9）：38-39

[10] 中国国际经济交流中心课题组 . 新时期我国农业对外开放与高质量发展问题研究 [J]. 全球化，2022（1）：5-26+134

（责任编辑：冯天真）

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net