

中国参与农村领域国际合作历程及展望

◎桂松 徐子豪 樊琴琴 蔡海龙

摘要：农村领域国际合作是国际合作的重要组成部分，我国在该领域具有独特的优势，然而现有研究中少有对这一问题专门的讨论。本文将农村领域国际合作的概念界定为“国际合作中在农村地区开展的事务”，并从总体上和农村减贫、粮食安全、农村卫生健康三个重要子领域分别梳理了中国参与农村领域国际合作的历程。研究发现，我国在农村国际合作领域正发挥越来越大的贡献。本文认为，农村领域国际合作事关人民生命安全，能够提升受援国治理能力，是我国国际影响力赶超的抓手，也是乡村振兴进一步拓展的方向，深化农村领域国际合作具有重要意义。我国应重点推动农村减贫、农村粮食安全、农村卫生健康和农村环境保护等领域的国际合作。

关键词：农村；国际合作；农村减贫；农村环境；发展历程

一、引言

十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视对外合作，《中国的对外援助》白皮书指出，中国对外援助的主要内容是支持其他发展中国家减少贫困和改善民生，对外援助的重点对象是南南合作框架下的非洲和南美洲发展中国家，以及“一带一路”沿线的发展中国家。目前全球城市化率约为 50%，发展中国家城市化比例更低，仍有大量人口生活在农村地区。而国际合作中受援国一般经济发展水平较差、人民生活水平较低，其中农村地区比城市更差，一些国家农村地区的居民长期面临生存威胁。农村地区需要解决的问题，如粮食安全、卫生健康等问题，都是保障该地区人民生存最基础的需求，可以说，农村领域国际合作大多是以拯救人的生命为目标的合作，因此凸显了其重要性。

长期以来，西方发达国家主导的 OECD 发展援助委员会是全球发展援助体系的核心，中国想要实现国际影响力的赶超必须突出自身独特优势。中国与西方国家不同之处在于，中国到目前为止仍然有明显的城乡二元结构，并且在农村发展方面经验丰富、成果斐然，将国内农村发展的成功模式对外输出，是任何国家都无法模仿的核心竞争力。因此，农村领域的国际合作将是中国实现国际影响力弯道超车的重要抓手。

我国对于农村改革发展有极其丰富的经验和清醒的认识，特别是在取得了脱贫攻坚胜利后，我国农村发展道路国际影响力得到了很大程度的提高。但对于这一提高我国国际话语权十分重要的国际合作领域，在官方援助体系和宣传口径中并没有被明确体现出来，同样在学术界也少有专门研究农村领域国际合作的文献。针对这一问题，本文对农村领域国际合作这一概念进行了界定，梳理了中国参与农村领域国际合作的历程，并结合当前国情和国际局势讨论了继续深化

农村领域国际合作的重要意义，在此基础上提出了未来我国参与农村领域合作的重点方向。

二、概念界定

关于“农村领域国际合作”这一概念，目前学界并没有一个明确的定义，综合各领域研究的观点，本文将其内涵界定为“国际合作中在农村地区开展的事务”。即，各国政府和国际组织为帮助全球范围内农村地区居民更好地生存和发展所开展的合作和援助行动。农村领域国际合作的受援方通常是城乡二元结构明显的发展中国家，其农村地区发展更为落后，农村地区居民面临更多贫穷、饥饿、疾病的威胁，且短时间内难以通过自身的努力摆脱，对于外部力量援助的需求比较迫切。合作双方既有发达国家为主导的“南北合作”，也有发展中国家之间的“南南合作”。合作机制主要分为主权国家之间的双边合作、由国际组织协调的多边合作以及由私人部门（主要是跨国公司）发起的援助。

区别于广义的国际合作，农村领域国际合作有其明显特点。第一，这些业务与农村地区或农民有直接关系，其相关要素在农村地区占有很大的比重，在这种意义上，工业、金融、高新技术等领域的合作就不属于农村国际合作的范畴。第二，多数农村领域国际合作需要解决的问题根源是贫困和资源匮乏，因此，无论合作项目属于何种细分领域，普遍都会带有提高当地民众生计水平相关的行动或者目标。第三，农村国际合作项目综合性更强，细分领域之间的界限比较模糊，更多地需要解决项目区系统性提升的问题。通常一个综合性项目需要并行地完成多个子目标，例如，农村教育问题通常与儿童营养问题密不可分，同时也会涉及性别平等的议题；农村环境方面的合作通常不局限于自然环境的改善，也会包含人居环境改造的内容，而这其中又有卫生健康和文化领域的考量。

三、中国参与农村领域国际合作历程

新中国成立一直到改革开放前,我国仅接受过苏联的援助,但以优先发展工业为目标,较少涉及农村领域。苏联援助撤出后,根据独立自主原则,我国拒绝接受一切国际援助。直到20世纪80年代左右,中国才开始参与农村领域国际合作,这一时期主要扮演受援国的角色,世界粮农组织、联合国粮食计划署等国际组织和加、澳、日、德等发达国家的合作项目为我国农村地区发展做出了不可忽视的贡献。进入21世纪以后,我国综合国力不断提升,开始寻求地区影响力的提升,农村领域对外合作力度不断加大。近年来中国作为最大的发展中国家开始引领“南南合作”的走向,特别是在与非洲及南美国家的合作中,发挥了越来越重要的作用。2013年我国发起的“一带一路”倡议,创造了农村国际合作的新模式,逐渐成为沿线国家参与农村国际合作的重要平台,不仅为沿线国家农村发展提供了直接的物质援助,还能够为其提供解决农村问题的中国方案。

总体来看,早期的国际对华援助,为我国农村各个领域建设提供了巨大的帮助,而随着经济的发展,我国也开始在农村国际合作领域发挥越来越大的贡献。当前形势下,我国在农村领域的国际合作更加重视南南合作,具体行动主要围绕“一带一路”倡议展开,同时根据受援国情况提供相应的物质援助,同时也输出中国智慧和方案。下文将回顾中国在不同细分方向上参与农村领域国际合作的历程。

(一) 农村减贫国际合作

中国与国际合作共建的扶贫项目主要依托世界银行、亚洲开发银行和联合国开发计划署三个国际机构。世界银行从20世纪90年代开始与中国政府密切合作,世行主要致力于改善深度贫困地区基础设施,关注土地与农户能力开发等方面。亚洲开发银行在中国实施的扶贫项目主要以贷款、赠款或规划的形式开展。联合国开发计划署(UNDP)1979年正式设立驻中国代表处,致力于帮助贫困户脱贫,如提供小额信贷以及技术援助或指导,以及帮助政府制定有利于贫困户的政策。除以上三个机构外,联合国儿童基金会、美国大自然保护协会以及德国、日本、加拿大、澳大利亚政府发展援助机构等也与中国政府进行过扶贫项目合作^[1]。

中国开展援外减贫项目可分为三个阶段,第一阶段是从新中国成立到改革开放之前,这一阶段主要合作方式是无偿援助,对象主要是非洲国家,代表事件为周恩来访问非洲13国。这一阶段的国际合作出于意识形态考虑,主要目的是支持他国独立运动,服务于国家战略需要,但造成了较为沉重的财政负担。第二阶段是改革开放以后到十九大之前,合作方式以可持续的合资为主,由输血转向造血,援助对象仍以非洲国际为重点,代表事件为创办中非合作论坛。主要目的

一是在帮助受援国发展经济的同时,推动中国对外经贸市场多元化战略的实施;二是反对霸权主义。第三阶段是十九大至今,中国提出建立人类命运共同体,将对发展中国家的减贫合作纳入“一带一路”合作框架中,减少直接经济援助的比例,输出更多的发展理念、发展经验和价值。这一阶段的主要目的是提升对外援助的综合效应,提升在国际发展援助领域的话语权,避免国际社会对中国对外援助的歪曲和误解,完成从区域大国向全球大国的转变

(二) 粮食安全国际合作

粮食安全领域的国际合作主要依托联合国粮农组织(FAO)和世界粮食计划署(WFP)两个国际组织进行。FAO主要从农业统计、农业技术和农业技术推广等方面与中国进行援助,为中国农业现代化和农村经济发展提供了很大帮助。WFP自改革开放以来直接捐赠了总计400万吨的粮食与食品,缓解了中国农村贫困与饥饿的情况。同时重点关注基础设施建设,尤其是农田水利设施建设,致力于通过合作项目提高农业生产能力。

21世纪以来,中国逐渐从粮食受援国转变为粮食支援国,与FAO和WFP的合作重心转为各项对外援助活动。中国重点支持在FAO“粮农安全特别计划”框架下的南南合作项目,援助对象主要是非洲、亚洲、南太平洋及加勒比地区的发展中国家,援助项目涉及主粮和经济作物生产技术,以及农田水利技术等众多领域。2019年中国与WFP签署开展南南合作的谅解备忘录,保障国际粮食安全,重点向发展中国家推广中国的节粮减损技术和经验^[2]。

(三) 农村卫生健康国际合作

联合国及相关机构,包括世界卫生组织、世界银行、联合国儿童基金会等,长期以来在中国开展卫生健康合作项目,合作内容涉及疾病防治、妇幼保健、卫生系统改革等,范围较广。此外,大量的非联合国框架内的国际组织,如红十字国际委员会、欧盟、全球疫苗免疫联盟等,以及一些发达国家的双边机构,如英国国际发展部、澳大利亚国际/海外发展署、美国国际开发署等,也在中国进行国际卫生援助^[3]。

改革开放以来,中国逐渐从一个国际卫生健康援助的受援国发展成为重要的贡献者,广泛参与卫生援助、健康风险防范、参与全球卫生治理、知识交流等国际合作项目。2019年新冠疫情暴发以来,中国迅速参与到国际医疗合作中,向莫桑比克、津巴布韦、巴西、哥伦比亚等非洲和拉美发展中国家输送了大量抗疫物资,截至2021年12月26日,中国已向120多个国家和国际组织提供了超过20亿剂新冠疫苗。

四、农村领域国际合作未来展望

(一) 农村减贫国际合作

贫困或者说生产力水平低下是多数农村问题产生的根

源,帮助发展中国家解决农村问题最根本的方向就是消除贫困。进入21世纪后,随着我国综合国力的不断提高,在农村减贫合作领域逐渐从受援国转变为援助国。脱贫攻坚取得成功后,中国在农村减贫国际合作中最大的优势在于方案的输出。中国扶贫模式的成功为广大发展中国家提供了一条与发达国家截然不同,又行之有效的脱贫道路,精准扶贫、开发式扶贫、扶贫扶志相结合、整村推进脱贫、“五个一批”模式是中国对全世界减贫事业的理论贡献。理论输出既是中国的优势,也是中国必须要做的工作。发达国家难以准确理解发展中国家面临的困境,其他发展中国家又没有成功的经验,中国作为第一个全面解决绝对贫困的发展中国家有必要为世界减贫事业做出贡献,这是全世界任何其他国家都无法做到的。

(二) 粮食安全国际合作

在粮食安全领域,农村地区作为粮食生产的载体显然是国际合作项目重点关注目标。食物安全是单个国家或地区难以解决的世界性问题,全世界必须携起手来,共同应对,而中国必须参与甚至引领国际食物安全新秩序的构建。同时,以粮食安全国际合作中的形成的共同利益为跳板,加强其他各方面的合作,不断提高中国的国际影响力与话语权。当前非洲面临最严峻的粮食安全威胁,直接的粮食援助通常附加政治条件,也会影响本国粮食生产能力,都使情况变得更为复杂。中国应把向非洲输出保障粮食安全的有效经验作为重点方向,帮助其建立独立自主的基础粮食保障能力。

站在本国立场上来说,我国现在已成为粮食净进口国,粮食安全的脆弱性也日益加大,为降低粮食安全风险,必须降低对单个国家的进口依赖程度。发展中国家一般都拥有较为丰富且尚未开发利用的自然资源,通过国际合作项目充分开发农业生产潜力,不但对其本国粮食安全有益,在未来满足本国粮食需求之后,也能成为中国可选的进口来源地之一^[4]。另外,我国还没有建立起粮食国际贸易的稳定渠道,在粮食进出口贸易环节面临被国际粮商“卡脖子”的局面,通过粮食安全国际合作与受援国建立连接或许可以成为打开粮食国际贸易困局突破口。

(三) 农村环境治理和卫生健康国际合作

在发展中国家,农村地区环境保护问题有特殊意义,然而在以往西方国家“先污染后治理”理念主导下的国际环保合作秩序中,并没有突出农村地区环境保护的重要性和独特性。发展中国家的农村地区还没有完成工业化,也就是说环境还没有遭到大规模破坏,从源头上重视环保问题有机会摆脱“先污染后治理”的局面。中国关于乡村环境治理的理

念及倡导的国际环保合作秩序相比西方国家主导的“先污染后治理”模式更能适应广大发展中国家的国情。“绿水青山就是金山银山”的重要论断是以习近平同志为主要代表的中国共产党人经过长期实践探索,提出的应对中国生态环境问题的先进理念和方法。特别是在乡村地区,“两山理论”实现了生态建设与经济发展的内在统一,已经成为新时代中国乡村与绿色发展振兴的重要理论依托,为发展中国家实现绿色现代化跨越发展提供了良好的理论基础。

发展中国家公共卫生状况和医疗服务水平相对较差,农村地区是更为薄弱的环节,并且威胁落后地区农村居民生命健康的多是基础性疾病,只需要建立最基本的医疗卫生条件,就能极大地降低因病死亡率。21世纪以来,中国逐渐发展成为国际卫生合作的重要力量,通过直接援助、疫情防范、知识交流等方式做出了卓越贡献,但在前沿国际医疗合作方面仍然落后于西方发达国家,并且短时间内不易追赶。农村医疗体系建设则是中国在国际医疗合作中建立优势、提高话语权的关键方向,目前的国际合作项目中很少会特别强调改善农村地区卫生健康条件,中国可以在这个细分领域中建立全新的规则 and 标准。中国到目前为止已经建立了一套比较完善的农村卫生健康保障体系,有能力为受援国提供全套的农村医疗卫生体系建设方案。中国农村医疗卫生体系在本次新冠疫情防控中起到了重要作用,下沉到基层的防疫队伍和常态化的防疫机制是我国农村能够迅速控制住疫情的重要保障,这点经验值得世界各国农村地区学习借鉴^[5]。

参考文献

- [1] 何玲. 中国政府与国际社会在扶贫开发领域合作问题研究 [D]. 吉林大学, 2015.
- [2] 粮食和物资储备局与联合国世界粮食计划署签署关于南南合作的谅解备忘录 [J]. 中国粮食经济, 2019 (07): 82.
- [3] 尹慧, 高迪. 全球健康领域的国际合作者分析——以在中国开展卫生合作的机构为例 [J]. 中国卫生政策研究, 2015, 8 (01): 52-57.
- [4] 吴玉鑫. “一带一路”农业国际合作背景下国内紧缺农产品进口渠道拓展研究 [J]. 农业经济, 2020, 397 (05): 134-136.
- [5] 周寿祺. 探索中国特色农村卫生发展之路 [J]. 中国农村卫生事业管理, 2021, 41 (10): 691.

●作者单位: 中国农业大学经济管理学院

北京 100083