

# 农业国际合作发展“十二五”规划

农业部国际合作司

二〇一一年十二月

# 目 录

一、“十一五”农业国际合作发展成就和经验.....	1
(一) 发展成就 .....	1
(二) 主要经验 .....	3
二、“十二五”农业国际合作面临的机遇和挑战.....	5
(一) 国际贸易环境日趋复杂, 对国内产业发展的影响不断加大.....	6
(二) 农业“走出去”成本增加, 支持政策滞后.....	<b>Error!</b>
<b>Bookmark not defined.</b>	
(三) 农业关键核心技术引进难度加大, 利用外资水平尚需提高.....	6
(四) 农业国际合作责任更加重大, 面临的制约日益突出 ..	7
三、“十二五”农业国际合作的指导思想、基本原则和发展目标.....	7
(一) 指导思想 .....	7
(二) 基本原则 .....	8
(三) 发展目标 .....	8
四、主要任务.....	9
(一) 完善农业贸易发展支持体系, 促进农业产业健康发展 .....	9
(二) 完善有中国特色的农业南南合作发展体系, 加强农业及粮食领域国际合作 .....	11
(三) 加快境外农业生产加工物流体系建设, 推动农业“走出去”.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
(四) 优化农业利用外资结构, 提高农业“引进来”质量水平.....	13
(五) 加强国际农业科技合作, 提升农业产业发展的科技支撑能力.....	14
五、保障措施.....	15
(一) 政策保障 .....	15
(二) 组织保障 .....	16

(三) 提升政府公共服务能力和水平 .....17

农业国际合作是我国对外开放和农业农村经济发展的重要组成部分。“十二五”时期，农业国际合作面临的形势更加复杂，必须立足现有发展基础，转变发展方式，统筹国际国内两个市场、两种资源，改善农业国际贸易发展环境，推动农业“走出去”和“引进来”有机结合，加强农业领域外交，为实现“十二五”农业农村经济发展目标作出新的贡献。

为明确“十二五”时期我国农业国际合作发展的战略目标、主要任务和重大举措，指导全国农业国际合作工作，结合《全国农业和农村经济发展第十二个五年规划》，制定本规划。

## **一、“十一五”农业国际合作发展成就和经验**

“十一五”以来，各级农业部门深入贯彻落实中央关于对外开放的决策部署，坚持以科学发展观统揽农业国际合作工作全局，认真组织实施《农业国际合作“十一五”发展规划》，较好地完成了“十一五”规划的总体目标任务，实现了农产品贸易快速发展，农业“走出去”稳步推进，农业“引进来”结构不断优化，中国农业的国际地位和影响力不断提升，为促进农业农村经济全面、协调、可持续发展和服务国家总体外交发挥了重要作用。

### **（一）发展成就**

**1. 农产品贸易持续发展。**“十一五”期间，我国农产品贸易规模稳步扩大，进出口产品结构趋于稳定，出口市场结构得

到优化，地区布局更加合理，为农业农村经济发展做出了重要贡献。

据统计，农产品贸易额由“十五”末的 563.8 亿美元增加到 2009 年的 923.3 亿美元，增长 63.8%，年均增幅 13.2%（出口年均增长 9.47%，进口年均增长 16.33%）；占我国对外贸易总额的比重由 2005 年的 4.02% 上升为 4.18%，占世界农产品贸易总额比重由 2005 年的 3.9% 提高到“十一五”后期的 4.4%，成为世界第三大农产品贸易国。美国、东盟、南美市场份额稳中有升，2009 年比 2005 年分别提高 3.1、4.5、2.3 个百分点；西亚、非洲等新兴市场得到积极开拓；欧盟市场份额基本持平，日本、韩国的市场份额有所下降。2009 年东部、中部、西部和东北地区在全国农产品贸易额中所占比重分别为 77%、4.62%、8.82% 和 9.38%，东部地区继续发挥引领作用，中部地区实现平稳发展，西部地区年均增幅超过全国平均水平。

农产品贸易保持良好发展势头，对农业农村经济整体发展作出了重要贡献。“十一五”末，农产品贸易总额占农业国内生产总值的 20% 左右，农产品出口占农业增加值比重为 7.8%，直接和间接带动几千万人就业。在应对国际金融危机冲击和国际粮价波动中，农产品贸易发挥了重要的余缺调剂作用，为粮食等主要农产品供给充足、价格基本平稳以及宏观经济企稳向好作出了积极贡献。

**2. 农业“走出去”稳步推进。**“十一五”时期，我国农业“走出去”企业数量不断增加，对外农业投资主体日益多元，经营领域和规模不断扩大。

**3. 农业“引进来”保持稳定发展。**据不完全统计，“十一五”期间，农业利用外资总额 46 亿美元左右。其中，利用外商直接投资 41.45 亿美元，农业部组织实施的贷款赠款项目资金约 4 亿美元，政府间多双边合作项目资金约 4500 万美元。

**4. 南南合作创新发展。**认真落实我国政府在中非合作论坛北京峰会、联合国千年发展目标高级别会议有关农业对外承诺，加大境外农业技术试验示范、人员派出和在华培训力度，推动南南合作取得新成效。

**5. 农业国际地位和影响力不断提升。**目前，我国已与 140 多个国家以及主要国际农业机构和金融组织保持长期稳定的农业合作关系。

## **（二）主要经验**

各级农业部门深入贯彻落实科学发展观，重视和加强农业国际合作工作，推动“十一五”农业国际合作发展取得了显著成绩，积累了丰富的经验。

**一是始终坚持提高农业对外开放水平。**围绕推进农业农村经济发展，维护农业产业安全及粮食安全，统筹国内国际两个大局，不断拓展农业“走出去”和“引进来”的广度和深度，发

挥市场在资源配置中的基础作用，因时因势完善农业贸易、对外投资等宏观调控政策，不断提高利用国内国际两个市场、两种资源的能力。

**二是始终坚持服务农业农村经济发展和推动现代农业建设。**加大贸易磋商谈判、进出口政策协调力度，把握农产品进口规模和节奏，保障国内产业安全，推动优势农产品出口，促进农民增收；鼓励和支持有实力、有经验、守信用的企业“走出去”，提升农业国际竞争力，拓展外部发展空间；围绕农业发展重点领域、科技进步的关键环节，积极引进国外先进技术、人才和管理经验，加大农业利用外商直接投资力度，推动结构调整、科技进步和产业升级。

**三是始终坚持合作、发展、共赢。**在对外交往中，立足于务实合作，推动高层互访与人员交流，加强经济合作、技术交流和贸易往来；着眼于共同长远发展，注重优势互补，增进相互信任，解决分歧难点；坚持互利共赢，有予有取，维护核心发展利益。

**四是始终坚持统筹兼顾。**加强政府宏观引导、政策扶持和公共服务，将农业“走出去”和“引进来”有机结合，注重构建和完善国际国内工作磋商和协调机制，加强部门内部、部门之间、部门和地方之间的协作配合，强化和转变农业国际合作部门职能，不断加强国际合作人才队伍建设。

## 二、“十二五”农业国际合作面临的机遇和挑战

“十二五”时期，世界格局大发展、大变革、大调整继续深化，经济全球化和区域经济一体化进程加快，我国农业发展与世界农业的关联度进一步提高。粮食安全、农业对外投资、气候变化、能源、汇率等问题成为多双边关注热点和焦点，对中国农业发展影响深远。我国农业国际合作既面临难得的发展机遇，也面临诸多风险挑战，总体看，机遇大于挑战，需因势利导，积极把握和应对。

从发展机遇看，“十二五”时期是农业国际合作发展的重要机遇期。一是外部环境总体有利。后金融危机时代，各国更加重视农业基础地位，更加关注农业国际合作，农业贸易自由化和投资便利化是大势所趋。我国国内农产品市场空间巨大，发达国家与我开展农业合作、开拓中国市场意愿强烈，有利于我农业“引进来”，借鉴其先进经验，发挥“后发优势”。我国农业发展取得了举世瞩目成就，许多发展中国家迫切希望中国加大农业投资和南南合作力度，帮助其发展农业生产，改善粮食安全状况。二是国内环境不断改善。我国综合国力不断提升，中央更加重视农业对外开放；各地区、各部门制定鼓励政策，不断加大对农业国际合作的支持力度。农业领域外交成为我国外交的优势资源。三是合作基础更加稳固。我农业企业竞争实力增强，积累了较为丰富的农业贸易、投资等发展经验；农业装



备和科技水平不断提升；多双边合作机制不断完善，农业外事、外经、外贸人才队伍不断发展壮大。

农业国际合作也面临不少挑战，主要体现在以下几个方面：

### **（一）国际贸易环境日趋复杂，对国内产业发展的影响不断加大**

“十二五”时期，我国农产品贸易面临的国内外环境更加错综复杂。多哈回合谈判进展缓慢，我国劳动密集型优势农产品出口压力不断增加。国内农产品需求刚性增长，农业发展与资源约束之间的矛盾日益突出。能源、投机资本、气候变化等非传统因素增加了国际农产品市场的波动和不确定性，保障国内农产品有效供给和价格稳定挑战增加。劳动力成本上升、人民币升值等压力依然存在，从整体上提升农产品质量安全水平面临不少困难，农产品出口竞争力提升受到制约。

### **（二）农业关键核心技术引进难度加大，利用外资水平尚需提高**

随着我国综合国力不断增强，外国政府和国际机构农业无偿援助和低息贷款条件越来越高，获取援助和贷款的难度越来越大，援助资金逐年减少，对中西部农业国际合作部门开展工作提出了更高的要求。

### **(三) 农业国际合作责任更加重大，面临的制约日益突出**

国际社会对我的定位和期望发生转变，发达国家要求我承担更多的责任和义务，发展中国家在资金和技术援助方面对我期望过高，农业国际合作面临更为复杂和敏感的局面。我综合国力显著提升，国际影响力与日俱增，但作为发展中国家的地位没有发生本质改变，履行发展中国家国际责任义务的难度加大。此外，随着农业国际合作内容不断丰富，工作任务日趋繁重，现有财政支持手段不够，农业国际合作能力建设和人才队伍建设尚不能满足发展需要，制约了农业国际合作事业的发展。

## **三、“十二五”农业国际合作的指导思想、基本原则和发展目标**

### **(一) 指导思想**

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，树立世界眼光和战略思维，统筹国内国际两个大局，坚持把提高农业对外开放水平作为基本方向，把服务农业农村经济发展作为根本任务，把谋求合作、发展和互利共赢作为根本原则，把加强系统能力建设作为根本保障，科学合理布局，大力推进农业国际合作发展方式转变，加快实施农业“走出去”战略，扩大农业国际合作，为实现我国“十二五”农业农村经济发展目标和服务国家总体外交作出积极贡献。

## **(二) 基本原则**

**1. 以我为主，合作共赢。**要围绕服务农业农村经济发展中心任务和重点工作，推动农业增效、农民增收和农业国际竞争力增强；统筹考虑国内产业安全、农民利益诉求和国外关注，找准平衡点，务实推动合作，实现互利共赢。

**2. 突出重点，合理布局。**要根据我国农业农村经济发展和外交战略，结合国内优势农产品区域布局，立足产业、区域发展优势，对我贸易促进的重点产品和区域、科技及资金引进的重点领域和方向进行战略布局。

**3. 协调配合，共同推进。**要完善政策和协调沟通机制，统筹规划，提高公共服务水平。将我方需求与外方关注、国家总体目标和地方优势紧密结合，提高协调合作的针对性、时效性和可操作性。加强部省联动，调动科研院所、企业、社会团体等各方面的积极性，共同推进农业国际合作事业发展。

**4. 分类指导，循序渐进。**要根据农业国际合作的形式、内容和国别情况，因地制宜，分类指导，区别对待。充分考虑各方面的基础条件和优势，抓好项目管理，推动试点示范，以点带面，有计划有步骤地推进。

## **(三) 发展目标**

围绕农业农村经济发展大局，加快“走出去”步伐，提高“引进来”质量，促进农产品贸易健康持续发展，提升服务“三农”

水平。

具体指标为：

——“十二五”期间，农产品出口年均增幅不低于6%。

——逐步建立海外农业科技示范中心10个以上。

——向发展中国家派出1350名专家和技术人员，在华培训3000名农业管理和技术人员。

#### **四、主要任务**

为实现“十二五”农业国际合作发展目标，重点完成以下主要任务：

##### **（一）完善农业贸易发展支持体系，促进农业产业健康发展**

立足我国国情，借鉴国际经验，逐步建立与农产品市场开放水平相适应的农业贸易发展支持体系，推动形成公平合理的国际贸易秩序，实现农产品进出口灵活有效调控，维护农业产业安全，提高我国农产品在国际市场上的竞争能力。

**1. 强化贸易磋商谈判和国际规则标准制定参与力度。**积极参与世界贸易组织贸易政策审议工作，深入了解其他国家农产品贸易政策，及时发现和消除贸易障碍，大力宣传我国农产品贸易政策，增信释疑。围绕产业发展，制定和实施自贸区建设中有关农业的方略。及时跟踪中国—东盟、中国—新西兰等已建自贸区对我农业影响，提出产业发展应对措施。积极参与

世界动物卫生组织等国际组织、国际食品法典、禁止生物武器公约等公约的规则和标准制定,加大参与农业国际组织相关规则跟踪研究,为国内产业发展和农产品国际贸易创造良好条件。充分发挥我与美国、加拿大、澳大利亚、日本和欧盟有关国家双边农业磋商机制的作用,维护国内产业利益,推动解决我农产品出口受限问题。

**2. 积极推动完善农产品进出口调控机制。**研究推动建立统一、稳定、规范、高效的农产品外贸管理和调控体制的意见建议,提升产业部门在贸易决策中的工作力度和话语权,确保农业贸易政策与国内农业发展政策的统一协调。充分调动地方农业部门、主产区及行业协会组织和企业的积极性,广泛参与贸易规则标准和政策制定,构建畅通高效的农产品信息体系。强化对粮食、油料、棉花、乳品、禽杂等重点农产品和特色蔬菜、果品、优质禽等特色农产品的质量监控和检验检疫,保障国内农产品有效供给和市场稳定。

**3. 健全农产品贸易监测预警体系。**逐步构建包括信息收集、贸易情况监测、产业损害预警、贸易救济、产业补偿在内的完整的农产品贸易救济工作体系。将现有 15 个省(区)的产业损害监测预警体系试点推广到全国,实现主产区和主产品的全覆盖。建立农业产业损害风险评估机制,形成科学合理的产业损害评价体系,跟踪监测农产品进出口对产业的影响,定

期报送重点产品产业损害监测预警分析报告；依托监测预警体系和产业损害风险评估机制，研究农业产业损害补偿机制的可行方案。

**4. 加强农产品贸易国际营销促销。**结合我国优势农产品区域布局，研究优势农产品国内外市场供需变化趋势。组织专题研讨、专场推介、休闲农业文化游、美食节等活动，在目标市场加强宣传，打造优势农产品整体形象。支持企业开发具有自主品牌的产品，开展国外商标注册和产品质量认证，建立国际营销网络，提高出口农产品的竞争力。促进以农产品地理标志为主导的优势农产品、无规定动物疫病示范区畜产品等出口。鼓励、引导和组织企业及协会参加运作规范、效益良好的国内国际农业展会。健全国内农业展会等级评价体系，继续做大做强中国国际农产品交易会、中国国际渔业博览会、中国国际种业博览会等优秀品牌展会，探索打造新的展会平台。

## **(二) 完善有中国特色的农业南南合作发展体系，加强农业及粮食领域国际合作**

加大南南合作力度，丰富合作内容和形式，在力所能及的范围内帮助亚洲、非洲和拉丁美洲等地区的发展中国家发展农业生产，改善其农业及粮食安全状况。

**1. 推动农技示范项目建设。**落实第三次大湄公河次区域领导人会议上我国对外承诺，为大湄公河次区域有关国家建设

1500 口农村户用沼气池。制定《亚洲粮食安全合作战略规划》，开展优质高产农作物示范田建设。推进莫桑比克、坦桑尼亚、喀麦隆、多哥等国在建农业技术示范中心项目，夯实基础设施，加快良种选育，加强技术推广，完善管理制度，健全经营机制，实现项目的总体目标。推动与委内瑞拉、秘鲁、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦等国家农业技术示范项目建设。

**2. 加强人员派出和对外人力资源培训。**加大援外农业管理专家、技术人员派出和对外人力资源培训力度。向发展中国家派出 1350 名专家和技术人员。继续实施联合国粮农组织中国信托基金项目，制定 2012—2015 年项目计划，从湖北、湖南、四川、内蒙古等有关省区选派 750 名专家和技术人员，帮助蒙古国、马拉维、塞拉利昂、马里、利比里亚和塞内加尔等约 20 个亚非国家发展农业生产；向非洲派出 600 名专家和技术人员。通过援外培训项目、农业国际交流与合作项目、联合国粮农组织技术合作项目、中国亚太经合组织合作基金等项目，在华为发展中国家培训 3000 名农业管理和技术人员。

**3. 创新合作模式，提升南南合作成效。**强化跨境动植物疫病、草原鼠虫害和草原防火联防联控机制建设，加强对周边国家和地区重大动植物疫病防控物资、技术援助，促进我关口前移，提高联防联控水平。探索三方或多方合作模式，与美国、英国、日本、世界银行等发达国家和国际组织合作，共同帮助

发展中国家提高粮食生产能力。充分利用农业部、地方及其他农业教育培训资源，加大农业援外培训力度。积极争取增加对联合国粮农组织、世界粮食计划署和国际农业磋商组织等国际组织的定向捐赠，主持、参与国际组织发起的重大项目计划。

### **（三）优化农业利用外资结构，提高农业“引进来”质量和水平**

适应现代农业发展需求，进一步提高农业利用外资质量和水平，吸引外资投资于农业鼓励类产业，继续争取低息贷款，加大先进适用技术、装备的引进、消化和吸收力度，引导外资投向中西部地区，促进粮食综合生产能力、动植物疫病防控能力、农产品质量安全水平、农业可持续发展能力和生态环境保护能力的不断提高，为推动农业产业结构调整、科技创新和区域经济协调发展做出积极贡献。

**1. 进一步提高农业利用外商直接投资质量和水平。**结合农业结构调整和发展需要，加强调查研究，鼓励外商投资农业高新技术产业、生物质能源和节能环保等产业。鼓励地方加强农业利用外商直接投资，提高利用外商直接投资的质量和水平。

**2. 继续争取国际金融组织优惠贷款赠款和政府间合作项目。**重点围绕高标准农田建设示范工程、现代农业示范区建设等重大示范工程，积极争取利用国际金融组织贷款赠款和国外



无偿援助，重点投向中西部、东北等老工业基地和革命老区，推动重点工程建设，支持重点领域和关键环节，推动相关研究和推广活动，开展能力建设和示范试点，服务现代化建设和区域经济发展。充分利用多双边工作机制，继续争取澳大利亚、新西兰、加拿大、德国、荷兰等国家政府间外援资金和联合国有关机构的农业合作项目，重点支持开展动物疫病防控及灾害防治等工作。

#### **（四）加强国际农业科技合作，提升农业产业发展的科技支撑能力**

依托国际农业科技重大平台、重大项目，进一步加大关键技术的引进力度，拓展优势技术的输出范围，完善符合我国国情、适应现代农业发展要求的国际农业科技合作交流体系，为农业产业升级提供强大的科技支撑。

**1. 推进国际农业科技合作重大平台建设。**重点与美国、日本、澳大利亚、英国、欧盟等国家和地区的农业部门、科研院所及比尔·盖茨基金会等跨国私营部门建立稳定的合作关系，搭建科技合作平台。整合国内资源，积极争取重大农业科技合作项目，大力支持科学家和农业科研院所参与国际重大科学计划及合作项目，不断提升国际农业科技合作的层次和水平。

**2. 深化国际农业科技交流与合作。**根据我国农产品优势

区域布局，结合国际农业科技资源分布状况，谋划与有关国家和国际组织合作领域和方向，积极引进国外优良动植物种质资源、现代农业装备技术、农业资源科学利用和环境保护技术、农产品储运加工技术、农产品质量安全监管技术、重大动物疫病和人畜共患病防控技术、数字农业与智能化技术，以及国外专业技术人才和先进的经营管理理念，提高引进、消化吸收和创新能力，为国内产业发展提供科技支撑。充分发挥自身优势，在亚洲、非洲、南美洲有关国家建设农业科技合作示范园区，组织实施一批适用性强的技术创新项目，推动我国先进适用的农作物杂交技术、设施农业技术、动物疫苗技术、淡水鱼和海水鱼养殖技术、农村户用沼气技术和适用农机具等“走出去”。

## **五、保障措施**

完成农业国际合作发展“十二五”规划的目标和任务，要进一步加大政策扶持力度，整合资源，强化组织保障和公共服务能力。

### **（一）政策保障**

**1. 加大财税政策支持。**扩大农业国际交流与合作专项资金规模；提高国家援外专项资金、对外经济技术合作专项资金和中小企业国际市场开拓资金对农业项目的支持比重；各级农业部门要加大对农业国际合作专项资金支持力度，或推动设立类似专项资金。

**2. 强化金融保险服务。**鼓励金融机构为农业国际合作项目提供信贷支持。加大政策性银行对农业投资合作企业金融支持力度。各级农业部门要争取金融部门支持，协助企业解决实施农业“走出去”融资难的问题。充分发挥政策性保险公司作用，调动商业保险公司积极性，推动建立符合中国国情的对外农业合作保险制度，拓宽保险范围。

## **（二）组织保障**

**1. 加强组织领导，完善体制机制。**各级农业部门要高度重视农业国际合作工作，将其纳入农业农村经济发展全局统筹考虑，加强组织领导，强化职能。优化现有双边工作组（联委会）机制，完善交流合作方式，推动气候变化、节能减排、休闲农业等领域国际合作。加强农业部行业主管司局和地方农业部门参与农业国际合作力度，服务农业产业发展，推动农业领域外交。

**2. 明确责任分工，抓好工作落实。**实施农业国际合作发展“十二五”规划，要统一部署、分工负责，加强监督、抓好落实。农业部相关司局要按照职责分工，制定具体落实计划，加强绩效管理。充分调动农业部系统、地方农业部门和国家驻外机构的积极性，加强协调配合，努力构建国际合作“一盘棋”格局。规划落实要与财政预算资金安排、出国（境）团组计划安排等有机结合，对列入规划的重点行业、重点区域和重点项

目，要给予倾斜，推动重点工作落实。地方农业部门要制定本地区、本部门国际合作“十二五”规划及相关专题规划，有计划、分步骤、有重点地推动农业国际合作事业发展。

**3. 加强干部队伍建设，提升系统工作能力。**落实《国家中长期人才发展规划纲要（2010-2020年）》，实施更加开放的农业国际合作人才政策。加强全国农业国际合作人员队伍的建设，完善农业国际合作系统干部的选人用人机制，将政治过硬、业务精良、外语精通和具有实干精神的复合型干部选拔到队伍中来。完善人才培养机制，对农业部系统和省级农业部门国际合作干部进行政策轮训。完善《农业部外派人员管理办法》，加强农业外交人才的储备、培养、选拔，积极争取向重点国家和地区派驻农业外交官，支持和推荐农业系统优秀人才到国际组织任职强化贸易谈判队伍专业化建设，设立农业部首席谈判代表。加大对农产品贸易经理及管理人员培训力度，提高农业涉外劳务人员整体素质。进一步重点培养赴农业国际组织任职的专家型委员。

### **（三）提升政府公共服务能力和水平**

围绕产业发展重点领域和农业国际热点问题加强调研，提出相关政策建议。强化农业国际合作信息、统计等基础工作，加快网络信息平台建设和资源整合，实现农业国际合作管理信息化。在政府间合作机制中，加强市场准入、投资环境、劳工

签证、技术性贸易措施和标准互认等磋商谈判和交涉。完善农业投资、技术合作、农产品贸易摩擦报告制度和农产品贸易争端应诉调查制度，加强渔船检验等政府服务境外延伸平台建设。各级农业部门要引导境外涉农企业积极履行社会责任，维护我国企业和国家形象。加强农业国际合作新闻宣传，展现我负责任大国形象，营造有利舆论氛围。