



VALE COLUMBIA CENTER  
ON SUSTAINABLE INTERNATIONAL INVESTMENT  
A JOINT CENTER OF COLUMBIA LAW SCHOOL AND  
THE EARTH INSTITUTE AT COLUMBIA UNIVERSITY

## 哥伦比亚国际直接投资展望

哥伦比亚大学维尔可持续投资中心

FDI 热门问题的观点

系列 8 2009 年 6 月 22 日

总编辑: Karl P. Sauvant (Karl.Sauvant@law.columbia.edu)

编辑: Lisa Sachs ([Lsachs1@law.columbia.edu](mailto:Lsachs1@law.columbia.edu))

## 土地掠夺还是发展机遇？非洲土地的国际交易

Lorenzo Cotula\*

在过去的 12 个月中，非洲、拉丁美洲、中亚和东南亚地区的大规模土地收购占据了世界各大媒体的头版头条。不久前这些地方还无人问津，而如今却有成千上万亩的土地正受到国际投资者追捧。

### 趋势和动力

《经济学人》杂志最近刊登的一篇文章指出，国际粮食政策研究所的估计数据显示自 2006 年以来外国投资者在贫困国家大约收购了 15-20 万公顷的农用地。<sup>1</sup>

虽然这些估计数据的精确度难以衡量，但有证据表明过去 5 年中收购活动数量很大，且存在上升趋势。仅在 4 个非洲国家（埃塞俄比亚、加纳、马达加斯加、

---

\* Lorenzo Cotula 是国际环境与发展学会（IIED）法律和可持续发展的高级研究员。本文基于 IIED，粮食和农业联合国组织（FAO）和国际农业发展基金（IFAD）的协作研究。除其他事项外，该研究涉及了自 2004 年以来对 5 个非洲国家小宗土地交易和超过 1000 公顷的农用地收购的分析；除非另有声明，文中引用数据均来自于该研究。报告全文“土地争夺还是发展机遇？非洲的农业投资和国际土地交易”是由 Lorenzo Cotula, Sonja Vermeulen, Rebeca Leonard 以及 James Keeley 撰写，并可以从 <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=12561IIED> 下载。欲获取更多信息，请联系 Lorenzo Cotula（IIED）（[lorenzo.cotula@iied.org](mailto:lorenzo.cotula@iied.org); +44 131 624 7042），Paul Mathieu（FAO）（[paul.mathieu@fao.org](mailto:paul.mathieu@fao.org)）或 Harold Livingsage（IFAD）（[h.livingsage@ifad.org](mailto:h.livingsage@ifad.org)）。作者感谢 Howard Mann、Ruth Meinzen-Dick 以及 Herbert Oberhaensli 对本文初稿的有益建议。本文中作者的观点不代表哥伦比亚大学或其合作伙伴及支持者的观点。哥伦比亚直接投资展望是同行评议刊物。

<sup>1</sup> “购买海外耕地，外购的第三次浪潮”，《经济学人》，2009 年 5 月 23 日，第 65 页。亦可见 Joachim von Braun 和 Ruth Meinzen-Dick（2009）“外国投资者在发展中国家的土地掠夺：风险与机遇”，华盛顿特区，国际粮食政策研究所，[www.ifpri.org/pubs/bp/bp013.asp](http://www.ifpri.org/pubs/bp/bp013.asp)。

马里), 除去 1000 公顷以下的配额、分配给国民的配额和正在协商的配额, 自 2004 年以来批给外国投资者的土地配额超过了 140 万公顷 (仅略小于像科威特和斯威士兰这样国家的国土面积)。而且由于是不完全统计, 这只是一个保守数字; 如果将这 4 国正在协商的土地交易计算在内, 数字也会高出许多。

已获批准的土地配额包括在马达加斯加的 45.25 万公顷的生物燃料项目, 在埃塞俄比亚的 15 万公顷的畜牧业项目以及在马里的 10 万公顷的水利灌溉项目。这 4 个国家在项目数量和土地配额面积两方面都呈上升趋势, 并有证据表明投资水平在未来仍将增长。私人部门的交易比政府之间的交易则更为普遍, 而政府仍正在使用一系列的工具支持私人交易。政府投资也十分重要并可能不断增长。

对于粮食安全问题 (这一问题因主要投资国的水资源短缺和 2008 年的食品价格上涨而加剧) 和生物燃料猛增的担忧是该上升趋势的主要动力, 但其他因素亦会起作用, 例如食品价格上涨的预期所带来的商机、农业产品的工业需求以及资本接受国的政策改革。

### **降低风险, 抓住机遇**

这一快速发展的新形势既蕴含风险也创造机遇。增长的投资可能带来宏观层面的效益 (GDP 的增长、更多的政府收入), 提高当地生活水平。投资者可以带来资本、技术、知识、基础设施和市场准入机会, 并促进农村经济发展。

但由于海外投资者的需求增加以及政府或市场的供给, 土地收购可能导致当地人民失去其赖以生存的资源——土地、水、森林和草地资源。国家法律可能并无足够机制来保障当地人的权益和考虑地方利益、生计以及福利。在这些地方, 资源权利得不到保障, 登记手续纷繁复杂, 赔偿局限于地上作物 (如农作物和树木) 的损失, 立法存在缺陷, 这些都损害了当地的民生。

最终, 国际土地交易抓住机遇并降低风险的程度取决于各项目自身: 如何评估和降低风险 (例如关于项目位置); 用什么样的商业模式 (种植园, 或是农业合同, 或是由当地人不同形式的参股); 成本和收益如何共享 (包括生产国和东道国之间食品生产的分配); 由谁来决定这些问题以及如何决定。

### **土地交易的详细情况**

直接购买的形式已经在拉丁美洲和东欧普及, 但土地租赁在非洲仍占主导地位——而且并不仅仅因为国家法律的限制。虽然租赁通常需要东道国政府的认

可，但与当地领导人（如在加纳）的交易也很常见，并且一些交易包含分别与东道国政府和当地民众签订的合同。最近一个来自于马达加斯加的合约就需要租赁与农业合同相结合，包括通过一项与 13 个当地土地所有者团体的直接交易。

租约期限从短期到 99 年，且与水权的转让有关。由于东道国政府努力吸引投资而且意识到机会成本很低，而且这些国家也缺乏完善的土地市场，因此土地费用和其他转让的费用较低。东道国的利益主要取决于投资者所承诺的投资水平、就业机会创造以及基础设施建设，例如对灌溉系统的建设。

总体而言，一些土地交易相当短暂且简单，特别是相对于其他行业（如采掘业）的合同。一些关键问题都可以通过模糊的规定得到解决，如改善商业模式以最大限度地本地化、加强监督和落实投资者承诺的机制、政府收入最大化并阐明其分配情况，以及平衡本国和东道国的粮食安全问题。

许多谈判都缺乏透明度，公众几乎不知道相关信息和决策。这包括很多可能会受到公众极大关注的政府间谈判。在合约谈判中缺乏透明度、检查和制约将滋生腐败、产生不符合公众利益最大化交易。

### **下一步的目标**

农业土地的国际直接投资趋势反映出全球经济和社会的深刻变革，对世界农业的未来将产生深远影响。食品在人类消费中所起的作用使其在根本上异于其他商品。在世界许多地区，土地是身份、生计和粮食安全的核心，并且现在的决定将在未来的几十年中产生重大影响。当前双边谈判发展迅速，有必要在资本接受国进行有力的公开讨论，以对农业的未来、被交易的地区和境外投资的作用和性质进行战略思考，从而做出合理的决策。

对于国际土地交易，政府必须对投资者承接重大项目的的能力审慎考虑。合理的调控、巧妙的谈判合同以及健全的社会和环境影响力评估正是关键所在。东道国政府必须建立激励机制促进结合小农户和家庭农场的包容性商业模式，并确保落实投资者对投资水平、创造就业、基础设施建设、公共收入、环境保护、土地征用的保障措施和其他方面的承诺。一些资本接受国本身存在粮食安全问题，健全有力的措施可以保护当地的粮食安全，特别是在粮食危机时期。

尽管采掘业项目往往具有争议性，但这个大规模的、资本密集型的产业中的合同实践亦能提供一些见解，尤其是在土地交易的规模和价值双双增长的时期。

<sup>2</sup> 这可以包括：明确的本地成分要求（就业、投入），并随着项目的开展逐步增加本地比例并延伸到价值更高的成分（如熟练劳动力）；为当地的能力建设提供条件（培训、技术转让）；对土地征用和环境危害的具体保障措施；建立先进的收入分配机制，给予东道国可观的项目收入份额，可能的话还可以随着项目的开展逐步增加；以及通过公开招标和社会监督致力于合同和收入管理的透明度（可以参考《采掘业透明度倡议》）。

随着对土地的海外需求增加，许多国家都必须加快节奏以确保当地的土地权利，包括习俗产权（customary rights），集体土地登记（在适当并保证自由原则的情况下），事先知情权，健全的赔偿制度，提供法律援助以及土地保有权的良好管理。

（南开大学国际经济研究所张薇翻译，葛顺奇校）

转载请注明“Lorenzo Cotula, ‘土地掠夺还是发展机遇？非洲的国际土地交易’，哥伦比亚国际直接投资展望，No. 8, 2009年6月22日。转载需经哥伦比亚维尔可持续国际投资中心授权（[www.vcc.columbia.edu](http://www.vcc.columbia.edu)）。”

请将副本发送至哥伦比亚维尔中心 [vcc@law.columbia.edu](mailto:vcc@law.columbia.edu)。

如需详细信息请联系：维尔哥伦比亚国际可持续投资中心，Ken Davies，  
(212) 854-7269, [Kenneth.Davies@law.columbia.edu](mailto:Kenneth.Davies@law.columbia.edu)。

由 Karl P. Sauvant 博士领导的哥伦比亚维尔可持续国际投资中心（VCC）是由哥伦比亚法学院和地球研究所联合建立的研究机构。它力图成为全球经济环境下的对外直接投资事务的领导者。VCC 致力于分析和讲授对外直接投资公共政策和国际投资法的含义。

---

<sup>2</sup> “稳定土地交易”，金融时报，社论，2009年5月27日。