

美国限制中国农地投资的风险政治逻辑

韩 泽

内容提要 虽然中国对美国农地的投资规模较小,但近年来美国在联邦和州层面出台了大量限制中国农地投资的法案。基于风险的开放经济政治框架可以发现,生活在同一地区的居民往往有着类似的风险偏好,风险感知通过对相似性的判断而形成。由于中美之间在社会制度、发展阶段和历史文化上的巨大差异,美国社会和政治人物对中国的农地投资的风险感知往往被放大,促使对中国投资的风险评估更为保守。例如,在双汇收购史密斯菲尔德的案例中,对食品安全标准的担忧和对美国食品供应链潜在风险的关注加剧了对中国农业投资的警觉性。类似地,在阜丰投资北达科他州的案例中,投资方的中国背景和项目与重要军事基地的地理邻近性引起的国家安全担忧导致了项目的取消。

关键词 风险政治 美国 中国 农地投资 开放经济政治

近年来,中国在美国的农地投资(agricultural land investment)已成为中美关系摩擦的焦点之一。在中美战略竞争的大背景下,这一议题引发了美国

* 韩泽:美国普林斯顿大学政治系博士候选人。(邮编:08544)

** 感谢庞珣教授对笔者的写作指导及《国际政治研究》匿名审读专家的意见和建议。文章的疏漏和不足之处由笔者负责。

对国家安全和粮食风险的深刻关注。《华尔街日报》甚至警告说,农地投资问题可能会成为中美关系中的“潜在引爆点”(flashpoint)。^① 自第 117 届美国国会(2021—2023 年)就任以来,限制中国在美农地投资的法案数量急剧增加。截至 2021 年,中国投资者在美国农地的持有量约为 38.4 万英亩,不到外国在美农地总面积的 1%。虽然中国在美农地的持有量极为有限,但是,为什么美国的限制性法案大多针对中国呢?

既有文献主要通过两种解释分析国家对外国农地投资的限制:基于国家安全的解释和传统的开放经济政治(open economy politics, OEP)框架。国家安全的视角认为,中国持有的美国农地可能直接威胁到美国的安全,比如,可能被用于间谍活动和军事干预。开放经济政治的视角则侧重于利益分析,认为国家限制外国农地投资主要由家庭农场主(family farmers)的利益驱动,从而保护本地农业的可持续性。虽然以上两种解释都存在一定道理,但有明显的不足。国家安全的解释应超越传统的军事和政治干预视角。随着国家安全概念的日益泛化,该视角并不能清晰地说明国家安全的何种维度促成了这些法案的提出和法律的制定,也未能明确哪些安全因素促使国会议员支持或反对这些措施。而传统的开放经济政治框架专注于利益分析,却忽略了风险的地域传播性和政治动员性。因此,为了更全面地讨论美国限制中国农地投资的逻辑,需要将国家安全和开放经济政治的分析相结合。

本文试图通过一个基于风险的开放经济政治框架来探讨这一问题。作为国际政治经济学(International Political Economy, IPE)的主要研究范式,利益(interests)、制度(institutions)和国际议价(international bargaining)是开放经济政治的核心要素。^② 然而,开放经济政治的理性主义特色要求个体基于基本的经济理论来判断自己在特定经济关系中的得失。但研究表明,即使是全球经济的专业参与者和研究人员,也很难理解复杂政策工具对个人利益的

^① Kristina Peterson and Anthony DeBarros, “Farmland Becomes Flashpoint in U. S.-China Relations,” *Wall Street Journal*, February 6, 2023, <https://www.wsj.com/articles/farmland-becomes-flash-point-in-u-s-china-relations-11675652368>, 2023-09-01.

^② David A. Lake, “Open Economy Politics: A Critical Review,” *Review of International Organizations*, Vol.4, No.3, 2009, pp. 219-244.

影响。^①

在当前充满不确定性的世界局势下,以“风险”为中心的研究日益增多,风险成为了塑造国际政治经济行为的关键因素。^②与传统开放经济政治框架基于经济自利的利益分析不同,本文强调风险感知和管理在国际关系中的重要性,指出个体和集体决策过程中对未来潜在损失的考量同样至关重要。风险并不外在于政治,而是政治的核心组成。^③基于“地域政治”(place-based politics)的研究成果,本文认为,生活在同一地区的居民往往有着相似的风险偏好。^④通过引入风险作为分析的中心,本框架试图更全面地理解国际政治经济现象,包括政策制定者和公众如何识别、评估和应对全球化所带来的潜在风险。由于中美两国在社会制度、发展阶段和历史文化上的显著差异,这些因素可能在美国公众心中形成了一种特定的风险感知。特别是在对来自中国的投资方面,这种感知往往被放大,导致美国社会对中国投资的风险评估偏于保守。这种风险感知不仅反映了国际关系的复杂性,也体现了美国内部对于外来投资的态度和忧虑。

为了深入探讨这一现象,本文将分析两个具体案例:双汇集团收购史密斯菲尔德案以及阜丰集团在北达科他州的投资计划。以上两个案例能够典型地反映在国家间存在显著差异和潜在安全担忧的背景下,风险感知和管理如何影响国际政治经济决策。本文将使用媒体报道以及公共政策文档等多种资料来构建研究的实证基础,同时采用定性分析的研究方法来揭示不同利益相关者的风险评估和决策过程。

通过这些分析,本文旨在展示基于风险的开放经济政治框架的实用性,并探讨在全球化所带来的不确定性环境下,如何有效地管理和规避风险。本研究的发现将有助于更好地理解国际投资中的风险感知如何影响政策制定,为国际政治经济的风险管理提供理论与实践见解。

① Sungmin Rho and Michael Tomz, "Why Don't Trade Preferences Reflect Economic Self-Interest?" *International Organization*, Vol.71, No.S1, Supplement: The Behavioral Revolution and International Relations, 2017, pp. S85-S108.

② 唐士其、庞珣:《综合安全论:风险的反向界定和政治逻辑》,《国际政治研究》2022年第6期,第9—25页。

③ 庞珣:《反思与重构:全球安全和全球治理的风险政治理论及方法》,《国际政治研究》2024年第2期,第12—41页。

④ Stephanie J. Rickard, "Economic Geography, Politics, and Policy," *Annual Review of Political Science*, Vol.23, 2020, pp. 187-202; Stephen J. Redding, "Trade and Geography," in Gita Gopinath, et al., eds., *Handbook of International Economics*, Amsterdam, Netherlands: North-Holland, 2022, pp. 147-217.

一、美国对中国农地投资的限制

虽然美国目前的联邦法律并不限制外国人在美持有的土地数量,但联邦政府对于某些土地交易实行监管。依据 1978 年通过并实施的《农业外资披露法》(The Agricultural Foreign Investment Disclosure Act, AFIDA, P. L. 95-460, 7 U. S. C. § § 3501-3508),如果外国个人或实体持有的农地总面积超过 10 英亩,^①或其所产生的年收益超过 1000 美元,这些交易就必须使用 FSA-153 表格向美国农业部进行申报。^②申报信息主要包括姓名、地址、国籍、购入亩数及用途等。

根据最新的《农业外资披露法》数据库^③,截至 2021 年年底,外国人在美国共持有约 4083 万英亩的农地,占美国私有农地总面积的约 3.1%。在各州中,外国投资者在得克萨斯州持有的农地最多,约为 530 万英亩,其次是缅因州(360 万英亩)、科罗拉多州(190 万英亩)、亚拉巴马州(180 万英亩)及俄克拉何马州(170 万英亩)。从国别来看,加拿大投资者持有的土地最多,占外国在美持有农地总面积的约 31.5%(1280 万英亩)。其次为荷兰(11.9%)、意大利(6.6%)、英国(6.2%)及德国(5.6%)。

中国投资者,包括个人、实体或拥有中国股东的美国公司,持有大约 38.4 万英亩的美国农地,不到外国在美持有农地总面积的 1%。深入的数据分析揭示了一个趋势:中国在美国的农地投资直到最近十年才有显著上升。自 2013 年以来,这一增长尤为突出。该趋势与双汇集团(后更名为万洲国际,WH Group)对史密斯菲尔德食品公司(Smithfield Foods)的收购紧密相关。通过这一交易,中国企业取得了大约 14.6 万英亩的美国农地控制权,这占到了中

① 该法主要采用否定形式概念界定“外国人”(foreign person)。依据该法,不在下列范围内的皆属于外国人:1. 美国公民或国民;2. 北马里亚纳群岛或太平洋岛屿托管地的公民;3. 根据移民及国籍法现已合法获准永久居留在美国,或被美国假释入境的人。此外,“外国人”也指为受任何外国政府法律承认或主要经营地点在美国以外的“任何个人、协会、合伙企业、社团、合资公司、信托、财产或任何其他法律实体”(包括“任何外国政府”)(7 U. S. C. § 3508-3)。

② “农地”指以“农业、林业或木材为生产目的”的土地,具体由农业部长根据相关规章来确定(7 U. S. C. § 3508-1)。

③ 2023 年,笔者依照《信息自由法案》(Freedom of Information Act)提出请求后获准查看的一个美国农业部数据库。数据统计的截止日期为 2021 年 12 月 31 日。目前,《农业外资披露法》数据库仍然是研究美国农地交易最权威、最详细的资源。尽管如此,该数据库仍存在一些不足,比如,数据不完整、缺少地块坐标信息及对国际避税地的申报处理不足等。

资在美国农地总持有量的约38%。

中国对美国农地的投资遍及28个州。在州层面,如按照面积排序,最大的投资位于得克萨斯州,达到约19.2万英亩;而最小的投资在堪萨斯州,仅有0.5英亩,大致相当于半个足球场的大小。^①在中资总共持有的366块地产中,有224块归中国企业所有(约占61%),而36块由中国个人投资者持有(约占10%)。农地的中位数面积为142英亩。

限制外国人持有美国土地一直是美国历史上争论不休的话题。^②近年来,随着外国资本对美国农地的投资持续上升,限制外资购买农地的呼声日益增强。新冠疫情的暴发和供应链的危机进一步加剧了这种担忧,特别是在传统的农业州,民众对外国投资涉足食品和农业领域可能带来的负面影响表达了严重的忧虑。这些情况促使美国各级立法机构呼吁加强对外资在农地投资方面的监管,推动制定更为严格和全面的监管措施。

与一般投资相比,对农地投资的监管有其独特性。最主要的原因是,美国农业部并非美国外资投资委员会(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)的正式成员。外资投资委员会是一个负责审查外资企业在美投资的国家安全风险跨部门委员会,由美国财政部牵头。只有当财政部确定某项交易涉及农业问题时,农业部才具备作为拥有投票权的成员参与全面审查的资格。因此,尽管农业部会参与审查外资投资委员会告知的交易,但是,外资投资委员会的法律或政策中并没有要求农业部必须独立识别未经其通报的交易。外资投资委员会及其成员机构在识别未经通知的交易时,主要关注其可能构成的潜在国家安全风险,例如,与敏感军事基地的距离。如果在国家安全调查期间,外资投资委员会识别出未解决的国家安全风险,它可能会适当地与涉及方(例如农业部)合作,以减轻潜在风险。

在此背景下,旨在限制和监管外国对美农地投资的法案数量显著增加。^③就联邦层面而言,通过对国会图书馆的检索可以发现,第116届国会(2019—

① 按照亩数大小排序,依次为:得克萨斯州、北卡罗来纳州、密苏里州、犹他州、弗吉尼亚州、佛罗里达州、亚利桑那州、加利福尼亚州、华盛顿州、科罗拉多州、俄克拉何马州、马里兰州、佐治亚州、南卡罗来纳州、宾夕法尼亚州、印第安纳州、伊利诺伊州、夏威夷州、俄亥俄州、俄勒冈州、肯塔基州、缅因州、密西西比州、西弗吉尼亚州、阿肯色州、新泽西州、内布拉斯加州及堪萨斯州。

② 例如,加利福尼亚州曾在1913年5月3日实施《外国人土地法》(Alien Land Law),禁止亚洲移民购买和拥有土地。

③ The National Agricultural Law Center, "Congressional Considerations on Restricting Foreign Investments in U. S. Agriculture," <https://nationalaglawcenter.org/congressional-considerations-on-restricting-foreign-investments-in-u-s-agriculture/>, 2024-01-14.

2021年)尚只有零星提案,^①但是自第117届国会(2021—2023年)开始,提案数量呈现出“井喷”的态势。值得注意的是,虽然提案数量众多,但是绝大多数法案尚未进入表决阶段。总的来说,法案的类型大致可分为三类:一是禁止外国投资;二是限制参与美国农业部主导的项目;三是将美国农业部纳入外资投资委员会。

首先,禁止外资的法案主要针对来自中国的投资,尤其是那些与中国政府有关的投资。例如,《对抗共产中国法》(Countering Communist China Act, H. R. 4792)^②和《农业、农村发展、食品药品监督管理局及相关部门2022年预算拨款法》(Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 2022 H. R. 4356)^③要求美国农业部“采取一切必要措施,禁止中华人民共和国全部或部分拥有的企业购买美国农地”。《禁止中华人民共和国持有农地法》(Prohibition of Agricultural Land for the People's Republic of China Act, H. R. 7892)^④则建议,由总统直接制定这类限制措施,而非由农业部执行。除中国外,《保护军事设施免受外国间谍活动法》(Protecting Military Installations from Foreign Espionage Act, H. R. 2728)、^⑤《劳工、卫生与公共服务、教育、农业、农村发展、能源与水利开发、金融服务与政府事务、内政、环境、军事建设、退伍军人事务、交通及住房与城市发展2022年预算拨款法》(Labor, Health and Human Services, Education, Agriculture, Rural Development, Energy and Water Development, Financial Services and General Government, Interior, Environment, Military Construction, Veterans Affairs, Transportation, and Housing and Urban Development Appropriations Act, 2022, H. R. 4502)、^⑥《农业、农村发展、食品药品监督管

① 比如《农业外资披露改革法》(Agricultural Foreign Investment Disclosure Reform Act, H. R. 8522)。法案全文参见 <https://www.congress.gov/116/bills/hr8522/BILLS-116hr8522ih.pdf>, 2024-01-14。

② 法案全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/hr4792/BILLS-117hr4792ih.pdf>, 2024-01-14。

③ 法案全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/hr4356/BILLS-117hr4356rh.pdf>, 2024-01-14。

④ 法案全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/hr7892/BILLS-117hr7892ih.pdf>, 2024-01-14。

⑤ 法案全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/hr2728/BILLS-117hr2728ih.pdf>, 2024-01-14。

⑥ 法案全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/hr4502/BILLS-117hr4502rds.pdf>, 2024-01-14。

理局及相关部门 2023 年预算拨款法》(Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 2023, H. R. 8239)^①及《交通、住房与城市发展及相关部门 2023 年预算拨款法》(Transportation, Housing and Urban Development, and Related Agencies Appropriations Act, 2023, H. R. 8294)^②要求禁止俄罗斯、伊朗或朝鲜的企业购买美国农地。一些提案的限制范围扩展到美国所有公共和私有不动产,例如,《保护美国土地免受外国干涉法》(Securing America's Land from Foreign Interference Act, H. R. 3847)^③要求美国总统禁止中国共产党党员购买美国的不动产,而《指示总统采取必要措施禁止外国政府购买美国公共或私人房地产法》(To Direct the President to Take Such Actions as May Be Necessary to Prohibit the Purchase of Public or Private Real Estate Located in the United States by an Foreign Governments, H. R. 8603)^④则禁止所有外国政府购买美国不动产。

其次,限制参与农业部项目的法案主要针对中国企业。例如,《对抗共产中国法》和《农业、农村发展、食品药品监督管理局及相关部门 2022 年预算拨款法》寻求限制拥有美国农地的中资企业参与美国农业部项目。《禁止中华人民共和国持有农地法》为食品检验或食品安全监管要求相关的项目提供了豁免条件。《劳工、卫生与公共服务、教育、农业、农村发展、能源与水利开发、金融服务与政府事务、内政、环境、军事建设、退伍军人事务、交通及住房与城市发展 2022 年预算拨款法》将限令的范围扩及俄罗斯、伊朗和朝鲜的个人或实体。《2022 年美国农场信贷法》(Farm Credit for Americans Act of 2022, S. 4954)^⑤提出的条款更为严格:任何外国人都无法获得“来自美国农场信贷系统(Farm Credit System, FCS)机构的信贷或金融服务。”

最后,不少法案寻求修改 1950 年的《国防生产法》(Defense Production

① 法案全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/hr8239/BILLS-117hr8239rh.pdf>, 2024-01-14。

② 法案全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/hr8294/BILLS-117hr8294rfs.pdf>, 2024-01-14。

③ 法案全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/hr3847/BILLS-117hr3847ih.pdf>, 2024-01-14。

④ 法案全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/hr8603/BILLS-117hr8603ih.pdf>, 2024-01-14。

⑤ 法案全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/s4954/BILLS-117s4954is.pdf>, 2024-01-14。

Act),^①以使农业部长成为外资投资委员会的成员。《外国对手风险管理法》(Foreign Adversary Risk Management Act, H. R. 5490)、^②《农业安全风险法》(Agricultural Security Risk Act, H. R. 3413/S. 1755)、^③《食品安全就是国家安全法》(Food Security Is National Security Act, S. 3089)、^④《促进农业保障和安全感》(Promoting Agriculture Safeguards and Security Act, H. R. 8274/S. 4786)等法案希望将农业部纳入外资投资委员会,^⑤从而可以审查那些可能导致外国控制美国农业企业的交易。这些法案反映了美国对外资在农业领域投资增长的担忧,以及在国家安全方面的考量。

在州层面,按照“美国国家农业法律中心”(The National Agricultural Law Center)的统计,截至2023年11月,已有24个州明确禁止或限制非居民外国人(nonresident aliens, NRA)、外国企业和外国政府在其辖区内购买或拥有农业用地的权益。^⑥

通过对LegiScan数据库的检索可以发现,州议会中有关限制和监管外国对美农地投资的法案自2023年才开始有明显增长的态势。与联邦层面的提案类似,这些州层面的议案关注点不尽相同。一些法案专注于改善收集申报信息的流程,其他法案则更进一步,直接禁止涉及外国购买美国农地的某些交易。更有甚者,一些议案要求外国所有者出售已经持有的土地。此外,议案所提出的限制的范围也不同:一些仅限于农地,其他则扩展到军事基地或关键基础设施附近的土地,甚至扩展到全州所有类型的房地产。受这些议案影响的实体同样多样化。一些提案针对特定国家特别是中国。其他提案则范围更广,涵盖了涉及所有非美国公民的交易。第三类提案则依据联邦的指导方针,限制与各种联邦名单上的国家的个人和实体进行交易。

美国州一级政府首次对在美拥有农地的中资企业采取执法行动发生在阿

① 法律全文参见 <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/chapter-55>, 2024-01-14。

② 法案全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/hr5490/BILLS-117hr5490ih.pdf>, 2024-01-14。

③ 法案众议院版全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/hr3413/BILLS-117hr3413ih.pdf>。参议院版全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/s1755/BILLS-117s1755is.pdf>, 2024-01-14。

④ 法案全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/s3089/BILLS-117s3089is.pdf>, 2024-01-14。

⑤ 法案众议院版全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/hr8274/BILLS-117hr8274ih.pdf>。参议院版全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/s4786/BILLS-117s4786is.pdf>, 2024-01-14。

⑥ Micah Brown and Nick Spellman, “Statutes Regulating Ownership of Agricultural Land,” The National Agricultural Law Center, <https://nationalaglawcenter.org/state-compilations/aglandownership/>, 2024-01-14。

肯色州。2023年4月,该州州议会通过了第636号法案,严禁某些“被禁止的外国政党控制的企业”(prohibited foreign-party-controlled business)在该州持有农地。^①同年10月,该州州政府命令当地的隶属于中国化工集团的先正达种子公司(Syngenta Seeds)在两年内出售其在该州的160英亩农地。^②

二、美国为何限制外国农地投资

既有文献主要通过两种解释分析美国对外国农地投资的限制:基于国家安全的解释和传统的开放经济政治框架。国家安全的视角认为,中国持有的美国农地可能直接威胁到美国的安全,比如可能被用于间谍活动和军事干预。开放经济政治的视角则侧重于利益分析,认为美国限制外国农地投资主要由家庭农场主的利益驱动,从而保护本地农业的可持续性。

在国家安全的视角下,有观点认为中国对美国农地的投资构成直接威胁(immediate threat)。例如,“传统基金会”(The Heritage Foundation)的一份研究报告认为,中国会利用持有的美国农地对其敏感的军事基地进行间谍活动和干扰。同时,中国在农业领域的记录不佳。例如,在新冠疫情暴发和俄乌战争后,“北京迅速行动锁定了世界一半的粮食储备,导致全球食品价格上涨,也包括美国的食物价格”。^③“美中经济与安全评估委员会”(United States-China Economic and Security Review Commission, USCC)的一份研究报告重点研究了中国持有美国农地对环境及知识产权的消极影响。报告以双汇集团收购史密斯菲尔德集团为案例,认为中国集团通过将养猪企业离岸经营,使中国避免了土壤和水污染及对周边社区环境的恶劣健康影响。除此之外,该报告还主张中国一直在不遗余力地窃取美国的转基因作物数据,这不仅会削弱美国在国际种子市场的竞争力,同时还会使中国破解美国转基因的种子代码

① State of Arkansas General Assembly, “Act 636.” <https://www.arkleg.state.ar.us/Home/FTP-Documents?path=%2FACTS%2F2023R%2FPublic%2FACT636.pdf>.

② Tom Polansek, “Arkansas Orders Chinese-Owned Seed Producer Syngenta to Sell US Farmland,” Reuters, October 17, 2023, <https://www.reuters.com/business/arkansas-orders-chinese-owned-seed-producer-syngenta-sell-us-farmland-2023-10-17/>, 2023-11-15.

③ James Carafano and Dustin Carmack, “A Plan for Decisive Action Against the Threat of CCP Land Use in the U. S.,” The Heritage Foundation, August 1, 2022, https://www.heritage.org/sites/default/files/2022-08/IB5285_0.pdf, 2023-09-15.

以掌握某些生物武器。^① 从开放经济政治的角度看,学者认为美国限制外国农地投资体现了家庭农场主的政治影响力。美国奥本大学(Auburn University)教授大卫·拉班德(David Laband)认为,美国限制外国人购买农田的立法反映了家庭农场主的相对政治实力。他指出,外国对农地的需求虽然导致土地价值略有上升,但这种增值不足以补偿行业退出所带来的人力资本损失。因此,那些无法在外国竞标者竞购农田的情况下扩展业务、不得不退出行业的小土地持有者(即家庭农场主)倾向于游说限制农地所有权。^②

虽然以上两种解释都存在一定道理,但也存在明显不足。首先,在国家安全的讨论中,传统观点通常聚焦于直接的军事威胁或政治干预,而现代安全理念则更多地考虑到由风险感知定义的安全,这包括了经济、环境、技术等多方面的潜在威胁。在中国投资美国农地的案例中,这种风险感知尤为明显。例如,就中国投资美国农地而言,仅将焦点放在间谍活动或直接军事干预上,除了会落入角度雷同、持论极端的窠臼,还可能会忽略长期的经济依赖、农业生态变化及社会结构的潜在影响。因此,国家安全的解释需扩展其视野,将风险感知整合进一个更广泛的安全框架中,以识别和应对各种形式的风险。

其次,传统的开放经济政治框架也面临一些解释上的局限性。第一,开放经济政治框架主要关注的是基于经济自利的利益计算,假定个体或团体的政策偏好直接反映其经济利益。这种分析忽略了非经济因素,如国家安全、民族主义情绪及外资的政治和社会影响,这些因素在决定农地投资政策方面起着至关重要的作用。美国各州对中国农地投资的限制可能受到了这些非经济因素的显著影响,尤其是在国家安全和民族主义情绪高涨的背景下,这些因素可能会促使政策制定者采取更加严格的控制措施,而不仅仅是基于经济自利的考虑。

第二,由于开放经济政治框架通常专注于因果链的特定部分,它可能忽略了更广泛的政治经济背景和复杂性。例如,美国对中国农地投资的限制并非

^① Lauren Greenwood, "China's Interests in U. S. Agriculture: Augmenting Food Security through Investment Abroad," May 26, 2022, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2022-05/Chinas_Interests_in_U.S._Agriculture.pdf, 2023-09-15.

^② David Laband, "Restriction of Farm Ownership as Rent-Seeking Behavior: Family Farmers Have It Their Way," *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol.43, No.2, 1984, pp. 179-189.

单一因素所导致,而是多种因素交织的结果,包括地缘政治竞争、双边关系紧张及对中国扩大全球影响力的担忧等。传统的开放经济政治分析可能无法充分捕捉到这种复杂性和多维度的交互效应。

第三,开放经济政治框架虽然强调国内政治制度作为整合不同经济利益的机制,但可能未能充分考虑地域政治对政策偏好的影响。美国各州在农地投资政策上的显著差异部分可以归因于各自独特的经济结构、社会价值观及地缘政治敏感性。地域政治的研究显示,即便是在同一国家内,不同地区对外国投资的态度和反应也可能大相径庭,这种地理因素的差异在传统开放经济政治框架中往往被忽视。

因此,为了更全面地评价国家为何限制外国农地投资的动机,需要将国家安全的风险感知和开放经济政治的经济利益分析相结合。这意味着在考虑政策时,不仅要分析直接的经济收益和成本,还要考虑更广泛的社会、环境和政治风险,以及这些风险如何在地域上传播和在政治上被动员。

三、基于风险的开放经济政治研究框架

本文结合国家安全和开放经济政治的分析,旨在提出一个以风险为中心的开放经济政治框架。开放经济政治的核心在于利益、制度和国际议价。^①在该分析框架下,因果链通常是线性发展的,从微观层面逐步延伸到宏观层面。具体来说,开放经济政治首先把个人、部门或生产要素作为分析的基本单元,从他们在国际经济中的位置出发,推断出他们在经济政策上的利益。接着,它将国内政治制度视为一个整合不同利益的机制,并在此基础上构建了竞争性社会团体之间的议价结构。最后,在必要时,开放经济政治引入具有不同利益间的国际议价。^②

开放经济政治在国际政治经济学中的独特之处在于,它从经济理论出发来推导利益。凭借基于可证伪且经得起实证检验的理论,开放经济政治能够

^① Stephanie J. Rickard, "Open Economy Politics Revisited," in Jon C. W. Pevehouse and Leonard Seabrooke, eds., *The Oxford Handbook of International Political Economy*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2021.

^② David A. Lake, "Open Economy Politics: A Critical Review," pp. 219-244.

进行严谨的演绎,并运用大量时序数据和计量经济学工具来检验假设。^①然而,开放经济政治的挑战也正源于此。它的理性主义特色要求个体基于基本的经济理论来判断自己在特定经济关系中的得失。但研究表明,即使是全球经济的专业参与者和研究人员,也很难理解复杂政策工具对个人利益的影响。^②多项调查研究也显示,个体的经济自利在塑造公众对国际贸易态度方面几乎没有作用。^③作为替代,有学者提出了基于社会倾向(sociotropic)的认知理论,即民众更多从国家角度考虑特定经济关系对全国的影响。^④然而,这一理论要求公众在宏观层面思考进口竞争、出口扩张、全球供应链、关税和非贸易壁垒等复杂的分配效应,在实践上仍有待证实或证伪。^⑤

随着世界进入高度的不确定时代,以利益分析为基础的开放经济政治范式展现出了一定的局限性。不确定时代所带来的焦虑情绪,使得以“风险”为主题的研究倍增。风险是“尚未发生但可能发生的未来损失”。^⑥早期的风险概念与概率论紧密相连,^⑦而新近发展的风险理论不仅将风险视为不良事件发生的数学概率,还视其为战后工业社会转型的一部分。^⑧在乌尔里希·贝克

① David A. Lake, “Open Economy Politics: A Critical Review,” pp. 219-244.

② Sungmin Rho and Michael Tomz, “Why Don’t Trade Preferences Reflect Economic Self-Interest?” pp. S85-S108. 近年来,中文学界也对传统的开放经济政治框架的局限性做了详细的讨论。参见王正毅:《国际政治经济学 50 年:现实变革、议题设定与理论创新》,《国际观察》2021 年第 1 期,第 41—74 页;李巍、刘玮:《国际政治经济学的第三波?》,《国际政治研究》2016 年第 1 期,第 97—124 页;王勇:《国际政治经济学英美学派的论战:学术分野、国家地位与中国议题》,《国际政治研究》2011 年第 1 期,第 137—152 页。

③ Jens Hainmueller and Michael J. Hiscox, “Learning to Love Globalization: Education and Individual Attitudes Toward International Trade,” *International Organization*, Vol.60, No.2, 2006, pp. 469-498; Edward D. Mansfield and Diana C. Mutz, “Support for Free Trade: Self-Interest, Sociotropic Politics, and Out-Group Anxiety,” *International Organization*, Vol.63, No.3, 2009, pp. 425-457; Robert Wolfe and Matthew Mendelsohn, “Values and Interests in Attitudes toward Trade and Globalization: The Continuing Compromise of Embedded Liberalism,” *Canadian Journal of Political Science*, Vol.38, No.1, 2005, pp. 45-68.

④ Edward D. Mansfield and Diana C. Mutz, “Support for Free Trade: Self-Interest, Sociotropic Politics, and Out-Group Anxiety,” pp. 425-457; Diana C. Mutz and Jeffery J. Mondak, “Dimensions of Sociotropic Behavior: Group-Based Judgements of Fairness and Well-Being,” *American Journal of Political Science*, Vol.41, No.1, 1997, p. 284; Donald R. Kinder and D. Roderick Kiewiet, “Sociotropic Politics: The American Case,” *British Journal of Political Science*, Vol.11, No.2, 1981, pp. 129-161.

⑤ Diana C. Mutz, *Winners and Losers: The Psychology of Foreign Trade*, p. 95.

⑥ 唐士其、庞珣:《综合安全论:风险的反向界定和政治逻辑》,第 13 页。

⑦ Peter L. Bernstein, *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1996.

⑧ Klaus Rasborg, “Risk,” in Peter Kivisto, ed., *The Cambridge Handbook of Social Theory*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2020, pp. 313-332.

(Ulrich Beck)和安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)看来,高度发展的风险社会的特点在于风险变得越来越无法预测。^① 在现实世界中,由于完全信息(complete information)的缺失,概率本身即具有高度不确定性,因此,风险在不同国家的不同人群中分布不均,与风险的政治化紧密相关。^② 在政治领域,行为体可以自主界定利益,但风险的存在必须由外界评定。^③ “风险同样植根于人类本身,体现在他们的行为、自由、彼此间的关系,以及他们的社会联结之中。”^④

尽管全球化带来了经济互联互通和风险分散的机会,但本地因素,包括地理位置、经济结构、政策环境、社会文化等,往往决定了一个地区在全球化过程中面临的特定风险类型、认知过程以及其抵御风险的能力。例如,对于依赖特定农产品出口的地区,全球市场的波动可能带来更大的经济风险;而对于技术密集型经济体,全球知识产权环境的变化则可能构成主要风险。在经济学领域,近年的一项重要实证研究贡献是将地理因素(geography)纳入分析贸易分配效应的框架。^⑤ 例如,美国麻省理工大学教授大卫·奥托(David Autor)及其合作者研究了美国各行业进口的变化和这些行业在本地劳动市场的集中度,以此构建了一个衡量美国本地劳动市场对于“中国冲击”(China shock)的暴露程度的模型。他们发现,如果一个地区的劳动市场受到更大的“中国冲击”,那么这个地区更有可能经历更大规模的制造业衰落。^⑥ 在全球化的大背景下,本地因素的重要性在于它们对风险感知和管理策略的影响。地方政府和企业如何识别、评估和应对全球化带来的风险,往往取决于本地的经济特征、社会价

① Ulrich Beck, *World at Risk*, Cambridge, UK: Polity Press, 2008; Ulrich Beck, “Critical Theory of World Risk Society: A Cosmopolitan Vision,” *Constellations*, Vol.16, No.1, 2009, pp.1-22; Ulrich Beck, “World Risk Society and Manufactured Uncertainties,” *Iris: European Journal of Philosophy and Public Debate*, Vol.1, No.2, 2009, pp.291-299; Anthony Giddens, *Runaway World: How Globalization Is Reshaping Our Lives*, Cambridge, UK: Profile Books, 1999.

② 唐士其、庞珣:《综合安全论:风险的反向界定和政治逻辑》,第20—22页。

③ 庞珣:《反思与重构:全球安全和全球治理的风险政治理论及方法》。

④ François Ewald, “Two Infinities of Risk,” in Brian Massumi, ed., *The Politics of Everyday Fear*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 1993, pp.221-228.

⑤ 有关其文献回顾,参见 Stephen J. Redding, “Trade and Geography,” pp.147-217.

⑥ David H. Autor, et al., “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States,” *American Economic Review*, Vol.103, No.6, 2013, pp.2121-2168; David H. Autor, et al., “The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade,” *Annual Review of Economics*, Vol.8, 2016, pp.205-240; Daron Acemoglu, et al., “Import Competition and the Great U.S. Employment Sag of the 2000s,” *Journal of Labor Economics*, Vol.34, No.S1, 2016, pp.S141-S198.

值观及政策制定者的视角。此外,本地因素还强调了社会文化对风险感知的影响。不同地区的居民可能因为文化背景、历史经验和社会结构的差异,而对同一全球化风险有着不同的反应和适应策略。

按照“地域政治”研究框架的逻辑,生活在同一地区的居民往往有类似的政策偏好。这对个体对风险的认识同样适用。早期的经济学研究常用预期效用理论(expected utility theory)来解释个体的风险规避(risk aversion)行为,即在面对风险时,个人所做的选择通常是期望值最大化的追求。然而,作为社会动物的人类,对周围事物的认识植根于面对面的人际互动中。心理学认为,负面刺激会引发逃避反应,即人类有趋利避害的本能。当人们意识到时局艰难时(如经济衰退、恐怖活动、自然灾害等),即使个人尚未遭受损失,也会对未来的福祉产生恐惧。例如,研究发现,宏观经济冲击,独立于个人财务影响,会影响风险承担。比如,投资者可能个人并未遭受经济损失,但金融市场的震荡所引起的恐慌情绪会加强避险行为。^①

在国际关系领域,人们常将个体间的互动作为理解国家间关系的捷径。^②那么,个体如何衡量人际关系中的风险呢?心理学认为,相似性(similarity)是核心变量。由于基于效用最大化的理性判断过程缓慢且复杂,人类往往依靠直觉快速形成对他人的判断。人们倾向于信任与自己相似的人群,因为人们本能地认为他们风险较低。美国人对具有相似宗教或民族背景、民主程度、官方语言和收入水平的国家持更加积极的态度。^③

一个以风险为中心的开放经济政治框架通过整合对风险的广义理解,可以提供一个更加全面的分析工具。这种框架有助于解释为何在看似经济利益微小的情况下,特定政策偏好仍然会出现,并且为理解和应对全球化时代的复杂挑战提供了新的视角。如前所述,传统的开放经济政治框架侧重于从经济自利的角度推导利益,它往往忽视了风险感知和管理在国际关系中的重要性。在现实中,政策制定者和公众不仅对当前的经济利益敏感,也对未来潜在损失持有高度警觉。特别是在全球化带来的不确定性加剧的背景下,风险成为一个关键因素。因此,一个以风险为中心的开放经济政治框架将更加关注如何识别、评估和管理这些不确定性下的潜在损失。

① Ulrike Malmendier and Stefan Nagel, “Depression Babies: Do Macroeconomic Experiences Affect Risk Taking?” *Quarterly Journal of Economics*, Vol.126, No.1, 2011, pp. 373-416.

② Diana C. Mutz, *Winners and Losers: The Psychology of Foreign Trade*, pp. 100-102.

③ Ibid.

其次,将风险概念引入开放经济政治框架有助于解释美国对中国农地投资限制的问题。在这个问题上,风险可能不仅仅是经济层面的,还涉及国家安全、食品安全和社会稳定等多个层面。例如,中国在美国农地投资可能被视为具有战略意图,引发了对美国国家安全的担忧。这种担忧并非完全基于实证数据(即中国投资者持有的土地面积相对较小),而是基于对未来潜在威胁的风险感知。这种风险感知可能受到历史事件、双边关系现状及媒体报道等多种因素的影响,进而塑造了对特定外国投资的政策偏好。

最后,风险感知的地域差异也为美国各州在农地投资限制政策上的显著差异提供了解释。不同地区对风险的感知和容忍度可能因其经济结构、历史经验和社会价值观而异。因此,一个以风险为核心的开放经济政治研究框架应当考虑到这种多样性,以及地方层面国家政策偏好的影响。例如,那些对农业产出高度依赖或有长期对外国投资持怀疑态度的州份,可能更倾向于制定限制性政策,以规避视为不利于本地经济和安全的潜在风险。

四、案例分析:“双汇案”与“阜丰案”

本文通过两个案例来说明基于风险的开放经济政治框架,探讨美国限制中国农地投资的风险政治逻辑。关键的问题在于:尽管中国投资者持有的土地面积仅占外资在美农地的不到1%,为何绝大多数法案针对中国?

(一) 风险政治逻辑下的中美差异与媒体影响

从相似性角度分析,如果两个国家在多个维度上类似,民众对彼此的预判风险会降低。共通的语言促进理解,文化上的趋同使沟通更顺畅,政府形式的相似性促进合作。^①但是,中美社会制度不同、发展阶段有别、历史文化各异,这种差异性使得一部分美国民众在一定程度上夸大了来自中国的投资风险。毋庸讳言,自特朗普政府上台以来,美国政府对中国的基本定位和战略与政策设计发生了变化,影响了美国民众的对华看法,而拜登政府基本延续了特朗普的对华政策。其结果是,美国人开始用更批判的视角看待中国。根据皮尤研

^① James E. Rauch and Vitor Trindade, “Ethnic Chinese Networks in International Trade,” *Review of Economics and Statistics*, Vol.84, No.1, 2002, pp. 116-130; Edward D. Mansfield, et al., “Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements,” *International Organization*, Vol.56, No.3, 2002, pp. 477-513.

究中心(Pew Research Center)2023年7月的调查,对中国持负面看法的美国人占到了83%,这是近十几年来的最高水平。^①但即便剥离特朗普政府的因素,2014年的一项民意调查也显示,有80%的美国人支持加强与欧盟的经济联系,而认为应增强与中国经济联系的比例仅为58%。^②

美国国会议员主导的相关提案反映出了这一逻辑,即中美间的差异导致了美国对中资的风险预判,他们主张为防范未来的损失,应禁止中国对美国农地的投资。例如,2022年7月,主导起草《禁止中华人民共和国持有农地法》的华盛顿州共和党众议员丹·纽豪斯(Dan Newhouse)在一篇专栏中写道:“中国共产党和中华人民共和国政府不是美国的盟友……我们是世界上最伟大的国家,美国没有任何理由依赖中国这样的共产主义国家。如果我们把自己的食品供应链让渡给这样一个敌对的外国,美国可能会被迫出口本应供我们自己使用、在我们国内种植的食物。”^③参与联署《农业外资透明法》(Agriculture Foreign Investment Transparency Act, H. R. 9483)^④的阿肯色州共和党众议员里克·克劳福德(Rick Crawford)也持类似观点:“(该法案)会让我们更容易了解共产主义中国控制了多少美国农地,以便美国评估国家安全风险并实施有效的应对措施。”^⑤弗吉尼亚州民主党众议员阿比盖尔·斯潘伯格(Abigail Spanberger)也表达了对外国投资的忧虑:“外国对美国农业和基础设施的直接投资已急剧攀升,其中很大一部分增长源自中国共产党引导的投资活动……面对外国对美国农地的大量投资,我们需要认识到外国如何对美国的经济实力、农业竞争力和国家安全构成的潜在威胁。”^⑥

① Laura Silver, et al., “Views of China,” Pew Research Center, July 27, 2023, <https://www.pewresearch.org/global/2023/07/27/views-of-china/>, 2023-09-21.

② “Faith and Skepticism about Trade, Foreign Investment,” Pew Research Center, September 16, 2014, <https://www.pewresearch.org/global/2014/09/16/faith-and-skepticism-about-trade-foreign-investment/>, 2023-09-21.

③ Dan Newhouse, “China’s Threat to American Food Security,” June 7, 2022, <https://newhouse.house.gov/media/weekly-columns-and-op-eds/chinas-threat-american-food-security>, 2023-09-21.

④ 法案全文参见 <https://www.congress.gov/117/bills/hr9483/BILLS-117hr9483ih.pdf>, 2024-01-14.

⑤ “Stefanik, Crawford Work to Protect U. S. Agriculture Land from Foreign Adversaries,” December 8, 2022, <https://stefanik.house.gov/press-releases?ID=2C33A4A7-5B9A-414A-AAF4-F46443AE69A9>, 2023-09-21.

⑥ Kristina Peterson, “Lawmakers Seek Scrutiny of Farmland Purchases by Chinese, Other Foreign Buyers,” *The Wall Street Journal*, January 25, 2023, <https://www.wsj.com/articles/lawmakers-seek-scrutiny-of-farmland-purchases-by-chinese-other-foreign-buyers-11674666039>, 2023-09-21.

这些议员的立场和言论体现了基于风险的开放经济政治分析框架的实际应用,即国家间差异性和风险预判在国际政治经济决策中的重要性。在这些议员看来,与中国的差异加剧了对中资投资的风险感知,促使他们采取更为谨慎和保护性的措施,以保障美国的经济和国家安全。

此外,媒体对这一问题的报道也加强了公众的风险评估。近年来,美国主流媒体在报道农地投资问题时,几乎总是将“中国”作为报道的关键词。^①传播学理论指出,在报道经济等议题时,媒体会出现不同类型的失真(distortion),因为读者倾向于关注那些能够确认其信仰和价值观的报道。^②例如,保守派媒体可能会称赞共和党政府的政策,而自由派媒体则可能倾向于赞美民主党政府。^③除了政治偏见,普遍认为在经济衰退时期,媒体会过度报道负面经济新闻,而在经济增长时期则不会同样强调正面新闻。^④

在媒体竞争的时代,美国公众对中国的不信任感大幅增加,这导致媒体在报道与中国相关的议题时普遍采用了负面的叙事方式。^⑤在涉及中国投资美国农地的议题上,主要有两条新闻报道引起了全国性的关注。这些报道往往强调了与中国相关的投资活动可能带来的风险,从而确认、影响并增强了公众对这一议题的看法。这种媒体报道的偏向性和重点突出,与基于风险的开放经济政治研究框架相辅相成,都强化了美国公众和政策制定者对中国在农地投资领域的风险感知。因此,媒体的报道方式和内容选择在解释美国对中国农地投资限制的逻辑中扮演了重要角色,影响了国会提案的焦点和公众对这

① 笔者从 TDM Studio 收集了近十年(2012—2022)美国主流报纸对农地投资的报道并运用文本分析工具得出了这一结论。相关报道,例如 Kristina Peterson and Anthony DeBarros, “Farmland Becomes Flashpoint in U. S. -China Relations;” Karoun Demirjian, “Senate Targets China, Voting to Restrict Farmland Purchases and U. S. Investment,” *New York Times*, July 25, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/07/25/us/politics/senate-china-farmland-investment.html>, 2023-09-21。

② Sendhil Mullainathan and Andrei Shleifer, “The Market for News,” *American Economic Review*, Vol.95, No.4, 2005, pp. 1031-1053.

③ Matthew A. Baum and Tim Groeling, “New Media and the Polarization of American Political Discourse,” *Political Communication*, Vol.25, No.4, 2008, pp. 345-365; Valentino Larcinese, et al., “Partisan Bias in Economic News: Evidence on the Agenda-Setting Behavior of U. S. Newspapers,” *Journal of Public Economics*, Vol.95, No.9-10, 2011, pp. 1178-1189.

④ Richard Nadeau, et al., “Elite Economic Forecasts, Economic News, Mass Economic Expectations, and Voting Intentions in Great Britain,” *European Journal of Political Research*, Vol.38, No.1, 2000, pp. 135-170; Stuart N. Soroka, et al., “It’s (Change in) the (Future) Economy, Stupid: Economic Indicators, the Media, and Public Opinion,” *American Journal of Political Science*, Vol.59, No.2, 2015, pp. 457-474; Matthias Heinz and Johan Swinnen, “Media Slant in Economic News: A Factor 20,” *Economics Letters*, Vol.132, No.C, 2015, pp. 18-20.

⑤ 笔者经由自然语言处理中的情感分析(sentiment analysis)得到的结论。

一议题的理解。

(二) 双汇并购史密斯菲尔德案

2013年,双汇集团收购了美国的史密斯菲尔德食品公司。如前所述,这笔交易不仅让双汇成为美国最大的猪肉生产商,而且还使其在美国持有大约14.6万英亩的农地。^①媒体对此案的报道主要集中于中国的食品安全标准及收购对美国食品供应链可能带来的潜在风险。^②《纽约时报》在当年11月5日发表了一篇颇具代表性的评论文章《论成为中国农场队》(On Becoming China's Farm Team)。^③作者马克·比特曼(Mark Bittman)指出,对美国大众而言,该并购除了坏处几乎没有任何好处。他强调了交易所带来的三重风险:首先,它让中国的猪肉产业快速掌握了原本由美国大学和科研机构在纳税人和私人资金支持下取得的先进技术;其次,集约化养殖对环境和公众健康产生了显著负面影响,而清理这些影响的成本最终将由美国纳税人承担,且纳税人还间接补贴了廉价的养殖用粮;再次,此次收购将导致美国向中国出口更多猪肉,从而会推高国内猪肉价格,增加美国消费者的成本。

随着新冠疫情的暴发,上述风险的担忧进一步加剧。疫情初期,有报道称史密斯菲尔德集团增加了对中国的猪肉出口量,而美国国内出现了肉类供应短缺的情况。^④据“美国肉类出口联合会”(U. S. Meat Export Federation)数据显示,猪肉生产商通常会将大约1/4的产量出口到海外,但在2020年前四个月,受中国需求的推动,这一比例跃升至32%。美国农业部的报告也证实了这

① Elizabeth Gooch and Fred Gale, "China's Foreign Agriculture Investments," United States Department of Agriculture, April 2018, <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/88572/eib-192.pdf>, 2023-11-01.

② Dominic Rushe, "Chinese Smithfield Takeover Comes with Added Warnings for US Food Safety," *The Guardian*, May 31, 2013, <https://www.theguardian.com/business/2013/may/31/chinese-takeover-smithfield-shuanghui-food-supply>, 2023-11-01; Dana Mattioli, Dana Cimilluca, and David Kesmodel, "China Makes Biggest U. S. Play," *The Wall Street Journal*, May 30, 2013, https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324412604578512722044165756?mod=article_inline, 2023-11-01.

③ Mark Bittman, "On Becoming China's Farm Team," *The New York Times*, November 5, 2013, <https://www.nytimes.com/2013/11/06/opinion/bittman-on-becoming-chinas-farm-team.html>, 2023-11-01.

④ Gordon Rago, "Smithfield Sent So Much Pork to China Last Year It Ran Out of Freezer Space," *The Virginian Pilot*, February 6, 2020, <https://www.pilotonline.com/2020/02/06/smithfield-sent-so-much-pork-to-china-last-year-it-ran-out-of-freezer-space/>, 2023-11-01.

一点,显示2020年4月对中国大陆的猪肉出口量达到了纪录高位。^①这一连串的事件促使公众和国会议员开始关注并讨论限制中国在美农地投资的必要性。

此外,媒体还关注了该收购案对美国地方现有针对外国投资农地限制措施的影响。例如,在中西部的密苏里州和艾奥瓦州等地,存在禁止外资拥有农地的法律,这些法律最初是在20世纪70年代,面对日本对美国房地产的大规模投资时制定的。然而,就在双汇收购史密斯菲尔德的一周前,密苏里州州议会临时修改了相关规定,允许外国实体持有该州最多1%的农地,从而使双汇获得了约4.2万英亩的农地。^②据报道,提出这一修正案的议员之前从史密斯菲尔德收到了超过三万美元的政治献金,且该议案是由一个州参议院委员会推动的,该委员会的每位成员之前都已接受过该公司的资金。^③这一事实进一步加剧了美国民众对中国企业可能干预美国内政的担忧。

首先,这些报道通过突出双汇收购史密斯菲尔德案例中潜在的风险,如食品安全标准的担忧、环境和公众健康的负面影响,以及国内猪肉价格上升等问题,直接向公众传达了一种信息:外国(特别是中国)的农业投资可能对美国的食品安全、经济和环境造成不利影响。这种信息传递,无疑增加了公众对于中国在美国农业领域投资的警觉性和担忧。

其次,随着新冠疫情的暴发和媒体报道史密斯菲尔德增加对中国的猪肉出口在内的多个事件,公众对食品供应链的稳定性和安全性的担忧进一步加深。这种情绪在疫情期间尤为敏感,因为疫情不仅揭示了全球供应链的脆弱性,而且也暴露了对基本食品供应的依赖可能带来的风险。

再次,报道中提及的政治献金和法律修改等事件,暗示了外国投资可能对美国国内政策和法律制定过程产生影响。这种情况激发了公众对外国(尤其

^① Michael Corkery and David Yaffe-Bellany, "As Meat Plants Stayed Open to Feed Americans, Exports to China Surged," *The New York Times*, June 16, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/06/16/business/meat-industry-china-pork.html>, 2023-11-01.

^② Lisa Baertlein and P. J. Huffstutter, "Missouri Legislation May Help Chinese Smithfield Buy," Reuters, June 10, 2013, <https://www.reuters.com/article/us-shuanghui-smithfield-missouri-idUSBRE95913F20130610/>, 2023-11-01.

^③ Kevin McDermott, "Who's Really Writing Missouri's Agricultural Laws?" *Governing*, May 26, 2015, <https://www.governing.com/archive/are-missouris-agricultural-laws-being-rewritten-in-hong-kong.html>, 2023-11-01.

是中国)企业可能在美国农业和食品产业中扮演更大角色的担忧,进一步加剧了对外国农地投资的警惕性。公众开始担心这种趋势可能导致外国投资者在美国土地使用、食品生产和供应链决策中拥有更大的话语权,从而影响美国的食品安全和国家安全。

最后,这些报道通过描绘一系列的风险和不利影响,有效地塑造了公众对中国农地投资风险的认知。它们不仅强调了具体的风险点,还激发了公众对于未来可能出现的类似风险的广泛担忧。通过这种方式,媒体报道不仅影响了公众对中国在美农地投资的想法,也促使政策制定者和立法机构考虑实施更严格的投资审查和限制措施,以保护美国的食品供应链安全和国内农业利益。

(三) 阜丰玉米加工厂争议

2021年,中国食品加工企业阜丰集团宣布在北达科他州的大福克斯市(Grand Forks)建造一座玉米加工厂并购入了当地370英亩的农地。时任州长道格·伯古姆(Doug Burgum)曾高度评价这一投资:“对北达科他州的长期经济成功而言,提升玉米和其他原料的价值至关重要。本项目对大福克斯地区的生产者和工人、对全州,都是一个巨大的机会。”按照当地政府官员的估计,该项目会雇用一千名左右的建筑工人。正式投产后,会增加750个左右的就业机会。^①然而,该项目很快就陷入政治争议。当地报纸《大福克斯先驱报》(*Grand Forks Herald*)对此做了详细报道。根据该报的统计,2022年全年,该报一共发布了230篇涉及阜丰投资的新闻报道和评论文章。^②全国性的报纸如《纽约时报》和《华尔街日报》等,甚至推出了专题式的头版报道。^③当地居民表达了多方面担忧,例如:市政府兼并土地的方式、可能的环境影响等,但主要

^① Greta Silewski, “Fufeng Group Ltd. Selects Grand Forks as U. S. Manufacturing Site,” Grand Forks EDC, November 8, 2021, <https://grandforks.org/fufeng-group-ltd-selects-grand-forks-as-u-s-manufacturing-site/>, 2023-11-15.

^② Meghan Arbogast, “Fufeng Named Herald’s Story of Year - Debate About the Proposed Project Has Gone on for More Than a Year,” *Grand Forks Herald*, December 31, 2022.

^③ Mitch Smith, “A North Dakota City Attracted a Corn Mill. Then Came Questions About Its Chinese Owners,” *The New York Times*, July 17, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/07/17/us/grand-forks-north-dakota-fufeng-china.html>, 2023-11-15; Kristina Peterson and Anthony DeBarros, “Farmland Becomes Flashpoint in U. S. -China Relations.”

顾虑集中在阜丰集团的中国背景及其可能所带来的风险。^① 例如,一些居民认为,美国政府将中国列为战略竞争对手,联邦调查局也认为,中国的某些行为会给美国的“经济福祉及民主价值构成严重威胁”,因此,与中国做生意是否明智值得探讨。另一些居民则质疑该地块距离大福克斯空军基地过近,因此有间谍活动的疑虑。^②

2022年5月,当地市政府邀请美国联邦调查局举行说明会。按照与会者的说法,政府官员主要介绍了中国在美国的农业投资情况,但并未对阜丰投资的这一具体案例提出关切。^③ 这当然无法打消当地居民的疑虑。同年12月,在经过三个月的审议和调查后,外资投资委员会认为该委员会对此案“没有管辖权”。^④ 事件的迅速扩大源自2023年2月美国空军助理部长安德鲁·亨特(Andrew Hunter)发布的一封公开信。该信指称:“阜丰集团的玉米加工厂项目距离大福克斯空军基地12英里……美国空军态度明确:该项目对国家安全构成重大威胁,短期和长期内都有可能对(空军)在该地区的行动产生重大影响。”^⑤ 信件发出几小时后,大福克斯市市政府改变了态度。经市议会表决后,一致决定终止该开发协议,撤回了涉及阜丰集团该项目的建筑许可。^⑥

这些报道不仅引起了全国性的关注,而且按照修改后的开放经济政治研究框架,这种负面刺激引发了逃避反应。即使大部分民众未直接受到事件本身的影响,但基于人类趋利避害的本能,他们倾向于支持限制中国对美国农地投资的法案。这种趋利避害的心理机制加上媒体的负面报道,共同推动了公众和政策制定者对中国农地投资的风险感知,进而促使国会议员提出相应的限制法案。

阜丰集团的投资最初被本地政府官员看好,认为能促进当地经济。然而,

① Sam Easter, “City, FBI Discuss Proposed Factory - Attendees Say Agency Didn’t Raise Concerns about Fufeng’s Expansion,” *Grand Forks Herald*, April 27, 2022.

② Mitch Smith, “A North Dakota City Attracted a Corn Mill. Then Came Questions About Its Chinese Owners.”

③ Meghan Arbegast, “Fufeng Named Herald’s Story of Year—Debate About the Proposed Project Has Gone on for More Than a Year.”

④ Antonia I. Tzinova, et al., “CFIUS Says Chinese Investment in North Dakota Agricultural Land Is Outside Its Jurisdiction,” Holland & Knight, January 24, 2023, <https://www.hkllaw.com/en/insights/publications/2023/01/cfius-determines-chinese-greenfield-investment-in-north>, 2023-11-15.

⑤ <https://www.hoeven.senate.gov/imo/media/doc/USAIRFORCE-FUFENG-LETTER-HO-EVEN.pdf>, 2023-11-15.

⑥ Kristina Peterson and Anthony DeBarros, “Farmland Becomes Flashpoint in U. S. -China Relations.”

当地居民担心失去对农业的控制权。他们担忧这种转移可能导致长期的经济依赖。此外,这种依赖关系可能增加未来的经济脆弱性,从而引起了一系列风险感知。在“阜丰案”中,国家安全的风险感知尤为显著,这不仅是因为投资方是中国企业,还因为项目地点与关键军事基地的地理邻近。这一点体现了以风险为核心的开放经济政治框架的优势,即能够将安全风险的感知融入经济分析之中。安全风险的担忧并非基于具体的威胁行为,而是基于潜在可能性的预估和对未来不确定性的规避意愿。这种风险感知的形成受到了多方面因素的影响,包括媒体报道、历史背景、国际政治态势等,进而引发了一系列政策反应,包括最终的项目取消。

除经济和安全风险外,“阜丰案”还凸显了社会和文化层面的风险考量。美国公众对于外国控制本土农业资源的反应不仅是基于经济或安全的计算,也反映了对美国社会稳定、文化身份和价值观的保护需求。当地社区对于项目的反对,在某种程度上反映了对外来投资可能破坏地方社会结构和价值观的担忧。

最终,政策制定者和地方政府对经济、安全及社会文化风险进行了综合考量,并据此作出了反应。决定取消阜丰项目的决策过程展示了风险管理在实际政策制定中的应用。在面对复杂的风险因素时,政策制定者采取了预防原则,优先考虑国家安全和社会稳定,即使这可能意味着牺牲某些经济利益。这一过程体现了以风险为核心的开放经济政治框架的关键洞见:在全球化带来的不确定性环境下,风险感知和规避策略在国际政治经济决策中占据核心地位。

结 语

通过基于风险的开放经济政治框架,本文深入分析了美国限制中国农地投资的风险政治逻辑。通过对双汇集团收购史密斯菲尔德案和阜丰集团在北达科他州投资计划的具体案例研究,不仅见证了风险感知和管理在国际政治经济活动中的影响力,也理解到在当前充满不确定性的世界局势下,对风险的认知和管理已成为塑造国际经济政治政策和公众态度的关键因素。

在处理国际政治经济学问题时,传统的开放经济政治分析框架往往侧重于对利益的分析 and 探讨。通过将风险感知作为分析中心,可以看到除了这些

传统要素外,未来潜在损失的考量同样对个体和集体的决策过程有着深远的影响。这种以风险为核心的分析框架为我们提供了一个更为细腻的视角,以理解国际政治经济行为的动态变化。

在双汇并购案例中,对食品安全标准的担忧和对美国食品供应链潜在风险的广泛报道,加剧了公众对于中国农业投资的警觉性和担忧。这些担忧不仅塑造了公众对外国投资的风险感知,也推动了政策制定者采取更为保守的风险评估和限制措施。类似地,在阜丰投资案例中,对于中国背景的投资方的担忧和项目地理位置引发的国家安全担忧,展示了如何将安全风险感知融入经济分析和决策中,最终导致了项目的取消。这些案例强调了在国际政治经济决策中,风险感知的重要性,并且指出这种感知不仅基于直接的经济计算,还涉及对社会稳定、文化身份和价值观的考量。

本文的分析进一步指出,风险并非简单地作为外在因素影响政治经济行为,而是其内在的、不可分割的一部分。这一理解指向了一个更为复杂但也更为真实的国际政治经济现实。在这个现实中,风险感知和管理成为学者、政策制定者乃至公众必须面对的核心议题。

总之,基于风险的开放经济政治框架为我们理解国际政治经济现象提供了新的视角,也强调了在分析国际政治经济行为时,对风险的深入考量是不可或缺的。这种理解促使我们重新审视传统的分析范式,并探索更为细腻的理论工具,以捕捉和应对当今世界的复杂性和不确定性。