

“三农”决策要参

2014 年第 28 期（总第 84 期）

清华大学 中国农村研究院

2014 年 12 月 11 日

粮油进口需求与进口压力*

内容摘要：随着经济增长和居民消费水平的提高，自上世纪 90 年代中期以来，国内粮食消费发生了结构性变革，大豆和其它油脂油料消费量和进口量大增。油脂油料进口在对确保市场供求平衡具有积极作用的同时，也对国内油料生产形成了比较严重的冲击。在大豆主产区和油菜籽产区实施的托市政策，虽然保护和支助了国内生产，但是由此形成的高成本库存油脂油料，却无法顺利地重返市场。当前，国产粮食价格水平高于进口粮食价格，国内外价格倒挂，国内市场承受很大进口压力。同时，也必须清醒地认识到，进口国内市场需要的粮油商品，是实现国内粮油供给安全的合理选择。当前，国内外粮油供给充足，为国内农业休养生息提供了可能。需要根据国内的资源禀赋条件，从实现粮食长期供给安全的要求出发，更加积极地利用好“两个市场”和“两种资源”。

关键词：粮油 进口需求 进口压力 价格倒挂 粮食安全

*本文为清华大学中国农村研究院 2014 年第 2 次专题研讨会论文。

一、满足国内消费需要依赖粮油进口

根据国家粮油信息中心监测，2014年前8个月我国大豆进口量为4771万吨，同比增长16.2%，预计全年大豆进口量将达到7000万吨，较2013年增加660万吨左右。进入本世纪以来，我国大豆进口量年均增长超过400万吨，世界大豆进口贸易增量均为中国进口的增加。

我国大豆进口量持续增长，是国内粮食消费结构变化的直接结果。随着经济增长和居民消费水平的提高，自上世纪90年代中期以来，国内粮食消费出现了结构性变革，表现为大豆消费需求量和大豆进口量大增。基于国内居民将消费更多的肉禽蛋奶的认识，很多人预测中国的粮食进口量将会大幅增加。由于缺乏对养殖业发展的深入认识，预测意见认为中国大量进口的粮食将主要是玉米。由于养殖业的技术进步，国内蛋白粕需求扩张，进口量增加最多的不是玉米而是大豆。一开始，人们对大豆进口有很大争议，认为大豆进口冲击了国内的大豆市场，给国内大豆产业带来了灾难性后果。但强劲的市场需求决定了大豆进口无法限制。大豆进口量的持续增长，使得国内粮食消费的结构变化要求得以实现。从更积极的意义分析，副食品消费增加以后，人均口粮消费量降低，减轻了国内口粮的需求压力，相应提高了国内小麦、稻谷的自给能力，使得国内谷物自给率保持在很高的水平。豆粕消费量的增加，相对减少了玉米的消费。

在大豆进口量增长的同时，其它油脂油料进口量也在增加。

根据国家粮油信息中心监测，2014年我国油脂油料进口量（折油）达2365万吨，占年度国内供应总量的67%。进口油脂油料在满足国内消费需求方面，已经占有重要的市场地位。

二、进口冲击已经无法回避

油脂油料进口在对确保市场供求平衡具有积极作用的同时，也对国内油料生产形成了比较严重的冲击。油脂油料进口量之所以持续增长，除国内需求拉动外，国内油料价格高于国际市场价格，也是非常重要的原因。国内油料生产效率低，难以与进口油料竞争，因此进口油脂油料不仅补充了国内供给的不足，还挤占了国内油料的市场份额。为保护国内油脂油料生产，国家采取了积极的支持措施。近年来，国家在大豆主产区和油菜籽产区实行了托市政策，通过国家收储支持国内生产。我国的生产扶持政策取得了一定的支持效果，但是也产生了比较严重的问题。由于托市收购形成的油脂油料库存成本高，无法顺利地重新返回市场，当国际市场植物油价格自高位明显回落之后，高入库成本油脂油料出现巨额潜亏，托市措施表现出严重的不可持续性。在开放市场的条件下，对国内商品采取托市收购的保护性措施，实际上是以一国之力去试图托升世界市场价格，这很不可行。

三、国内外价格倒挂可能成为常态

相对于已经完全开放的油脂油料市场，国内谷物市场还受到配额管理制度的保护。当国内主要谷物品种价格尚未触及“天花

板”^①时，配额管理制度还可以有效地保护国内谷物市场免受进口冲击。加入世界贸易组织时曾经担心国内粮食生产会由于大量进口而受到严重的冲击，但事实上，在很长时期内，只是大豆和油菜籽进口给国内生产造成了较大影响，主要的谷物品种受到的影响不大。2013 年度全球粮油获得创纪录的产量，2014 年度再获好收成，全球粮油供求发生重大转变，国际市场粮食价格大幅下跌。尽管国内粮油也大获丰收，并且需求明显变弱，但是由于国家实行了积极的托市收购政策，国内粮食价格保持稳定，在顺价销售政策的作用下，一些地区的粮食价格明显上涨。国际市场价格大幅下跌，国内粮食价格逐步提高并保持稳定，一跌一升一稳，国内外粮食价格双向而行，价格倒挂现象越来越严重，谷物的进口压力凸显。国内谷物市场在加入世界贸易组织十多年之后，开始承受来自国际市场的冲击。在目前尚未结束的粮食增产周期中，国内粮食价格不断提高，保持价格刺激是稳定国内粮食生产的重要手段，预计国内外粮食价格倒挂将是常态。

据国家粮油信息中心监测：小麦，2014 年 9 月 30 日，CBOT 近月 12 月合约收盘价 481.25 美分/蒲式耳，美国 2 号软红冬小麦 11 月船期运达我国港口的 CNF 价为 257 美元/吨，到港完税成本价为 1906 元/吨，较月初下跌 176 元/吨。2014 年，江苏生产的普通红小麦广州黄埔港到港价为 2660 元/吨，国内外价差 700 元/吨

^①国内谷物价格等于或高于配额外谷物进口完税后成本，称之为触及或是顶破“天花板”价格。

以上。稻米，2014年9月30日，泰国破碎率5%的大米运抵我国港口的CNF价为443美元/吨，完税成本为3200元/吨左右；越南破碎率5%的大米运抵我国港口的CNF价为455美元/吨，完税成本为3300元/吨左右。目前，国内南方市场的早籼米价格仍保持在3800~3900元/吨的水平。玉米，2014年9月30日，CBOT玉米12月合约期价创下2009年9月以来的最低水平，美国2号黄玉米11月船期运达我国港口的CNF价为222美元/吨，完税成本为1658元/吨，广东港口国产玉米成交价格为2690元/吨，国内外价差1000元/吨以上。大豆，2014年9月份，CBOT主力11月合约累计下跌10.84%，创2010年7月份以来新低。9月30日，11月船期美国大豆对我国的港口报价为450美元/吨，完税成本为3316元/吨，较山东地区国产大豆价格低1180元/吨，远低于2014年的大豆目标价格4800元/吨。油菜籽，2014年9月份，国际市场油菜籽价格下跌，ICE油菜籽主力11月合约累计下跌5.69%。9月30日，11月船期加拿大油菜籽运达我国港口的CNF价为465美元/吨，完税成本为3622元/吨，远低于2014年国产油菜籽5100元/吨的临储收购价。

与国际市场价格相比，国内粮食价格水平已经很高，这使得国内继续利用价格手段刺激生产的空间被明显压缩。当前需要调整国内价格政策，改用其它生产刺激措施，努力使谷物价格的内外倒挂程度保持在合理的范围，以使配额管理制度继续发挥保护国内市场的作用。

四、美元走强将使国内粮油市场承受更大压力

美元是国际结算货币，全球大宗商品价格多以美元计价，美元强弱变化对商品市场影响很大。2014年5月初至10月初，美元指数上涨了9.89%，同期芝加哥大豆价格下跌了26%，玉米价格下跌了35.8%，小麦价格下跌了37.4%。当然，并不是美元走强，商品价格一定会下跌，两者之间不存在因果关系，但具有相关性。

“强势美元的最大底气，缘于美国经济持续复苏。无论是就业、房地产还是制造业，美国经济全面复苏的趋势已经难以撼动。”1971年以来，美元已经经历了两次牛市，周期都是20年。有分析认为，美元很可能已经开始进入新的周期，未来5年仍是强势，预计会再涨50%。美元走强，以美元计价的商品价格一定承压。就当前粮油市场而言，国内市场受到的冲击是双重的。因为在美元走强之时，人民币兑换美元升值。

五、当前粮油商品供求状况与进口压力分析

小麦。小麦是目前国内平衡状况最好的主要谷物品种。2014年小麦市场总体平稳，预计2015年小麦市场也将保持这一态势。国内小麦市场原来存在的供给压力，在国内粮食消费结构变化之后，已经基本消失。小麦供求关系的变化是这几年国内粮食市场出现的最大变化之一。2015年度国际市场小麦供给充足，从国际市场进口小麦，不应该存在什么问题。河北等地不再超采地下水以维持小麦生产，对小麦供给的影响将逐步显现。2014年前8个月小麦进口量为270.7万吨，较上年同期增长27.46%。当前国内

小麦产量小于国内消费量，每年需要进口一定数量的小麦。虽然国产小麦的价格已经高于配额内的进口小麦完税后的价格，但是配额外的小麦进口到国内完税后的价格还高于国产小麦的价格，小麦配额管理制度还能有效地对小麦进口实行控制。目前，小麦进口对于国内市场稳定具有更多的积极意义，小麦市场不存在进口压力。

玉米。近年来，国内玉米市场经历了从偏紧到宽松再到过剩的过程。2010年，40000亿投资刺激经济增长，使得国内玉米消费大增，价格大涨，市场供给紧张到了需要动用大量中央储备玉米来稳定市场的程度。2012年秋粮上市前，玉米供给充足初现端倪，随后市场“一泄千里”，最近两年的结余量预计将达到7000万吨。2014年，我国局部地区出现旱情，但对全国玉米总产量的影响不大，预计全年玉米产量较上年减产几百万吨，但不足以改变国内玉米供大于求的局面，预计年度玉米供给节余量还会保持在3000万吨的水平。美国玉米大丰收，国际市场玉米价格大降，进口到南方港口的配额内的玉米完税后的进口成本比国产东北玉米价格每吨低1000多元，进口压力骤增。目前，玉米进口得到一定程度控制，但替代品进口增加。到目前为止，国内的刺激增产政策仍在发挥作用，棉花改为执行目标价格，非补贴地区生产积极性下降，棉田转种玉米，预计2015年全国玉米增产的可能性仍然很大。需求上不去，供给减不下来，解决供求失衡的最终办法还是需要生产环节进行调整，尽管这种调整非常痛苦。根据目

前的情况预测，在粮食消费新常态出现之后，消化国内的玉米库存可能需要好几年的时间，预计到 2020 年之前，国内都不需要进口玉米。过去和现在，国内外许多机构和人士都预测中国会大量进口玉米。美国在燃料乙醇消耗玉米见顶之后，早就希望中国出现进口需求，以消化创纪录的玉米产量。中国没有出现玉米市场进口需求，美国农民状告先正达子公司，表示强烈不满。将中国市场的真实情况传达给国际市场，可能是减轻进口压力的办法之一。由于国内外价格倒挂，玉米进口总会发生，化解进口压力的一个有效的办法是增加国内燃料乙醇生产。中国需要大量进口原油，使用玉米生产燃料乙醇，可以化解国内现有的玉米供给和进口压力。

稻米。近年来，国内稻谷市场由偏紧转向宽松。2010 年和 2011 年，国内稻谷市场供求偏紧，国家将前些年托市收购的 1600 万吨粳稻全部投放市场。随着政策性库存数量的减少，国内粳米市场价格在 2011 年底明显上涨。随后，进口大米的数量同比大幅增加，补充了国内供给，改变了市场预期，国内大米价格趋于稳定。国产大米价格获得政策性托市收购的支撑，而国际市场大米价格在供求形势改善之后大幅回落，价格力量开始推动大米进口。由于国际市场大米价格高于国产大米价格，进口配额使用率很低。当国内外价格倒挂之后，企业有了更多使用进口配额的积极性。以往每年进口泰国优质粳米的目的是满足高端消费需求，但是 2012 年之后粳米进口量增长，不只是优化了国内供给结构，更多地是

从数量上增加了国内供给。进口稻米除了配额部分外，边民互市贸易进口和走私进口的数量也很大。低价稻米进入国内市场，增加了国内稻米的供应数量，压低了市场价格，挤压了稻米加工企业和部分贸易企业的经营空间，打击了国内企业的经营信心，使得国内稻米市场行情更加低迷。2013~2014年度国内稻米市场供大于求，政策性收购量达到3261万吨，而政策性稻谷销售成交量只有360多万吨。2014年国内稻谷生产又获丰收，预计总产量将比上年增加。从目前的情况来估计，2015年稻米市场的供给压力将继续存在，进口对国内市场依然存在负面影响。稻谷既有近忧，更有远虑。全国受到中重度污染的耕地数量不少，主要集中在南方籼稻产区，如果改变这些耕地用途，对籼稻供求会有很大影响。从长期来看，未来国内市场需要进口一定数量的稻米，以补充国内供给。国际市场稻米贸易量有限，一直强调国内稻米应该完全自给。但从这两年的实践来看，利用国际稻米市场可以增加国内供给。今后，改变中重度污染的耕地用途，需要通过进口稻米弥补国内市场供给不足。与小麦、玉米、大豆出口国有所不同，稻米出口国大都是发展中国家，以小农生产为主，保持稻米进口货源稳定难度可能要大，需要做好前期的生产扶持工作。

油脂油料。国内油脂油料市场是开放的市场，市场化程度最高，全球油脂油料增产，为国内食用植物油供给提供了保障。根据联合国粮农组织预计，2014~2015年度全球大豆产量将达到3.1亿吨，较上年度增产2835万吨。油脂油料产量大增，超过需求量

的增长，期末库存水平明显提高，国际市场大豆价格下跌。目前，国内食用油价格已经降到了 8 年来的最低水平，这种状况有利于消费，但给稳定国内油料生产带来更大困难。大豆已经开始实施目标价格改革。根据对国内油菜籽市场的初步研究，放开市场可能也是合理的选择。

参与世界经济发展，进口国内市场需要的粮油商品，已经是实现国内粮油供给安全的必然选择；在获得粮油进口好处的同时，也需承受进口压力。当前，国内外粮油供给充足，为国内农业休养生息提供了可能，要考虑国内的资源禀赋条件，坚持可持续发展的理念，更加积极地利用好“两个市场”和“两种资源”，努力实现粮食长期供给安全。

国家粮油信息中心 尚强民



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 301 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）