

“三农”决策要参

2014 年第 29 期（总第 85 期）

清华大学 中国农村研究院

2014 年 12 月 11 日

我国农产品贸易带来的挑战与对策建议*

内容摘要：加入世界贸易组织以来，我国农产品进口持续快速增长，进口额每 3 年翻一番。2013 年粮棉油糖净进口量折合 8.6 亿亩播种面积当量，占国内总播种面积的 36%左右。近年来，随着国内生产成本的上升、内外价差的扩大，农产品进口受价差驱动的特征显著，进口价格天花板效应增强。这导致部分大宗农产品进口过度，价格调控政策效果削弱，国内产业安全风险加大。对此，必须借鉴国外经验，着力保护好现有关税和国内支持政策空间，强化财政支农的理念和长效机制，明确金融部门和相关企业法定支农责任，务实推进产业安全、农业“走出去”和市场多元化战略。

关键词：农产品贸易 挑战 对策建议

*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。

加入世界贸易组织以来，我国农产品贸易持续快速增长，在有效增加国内供给、缓解资源环境压力的同时，对国内农业产业的影响日益加深。准确把握当前我国农产品贸易的特征及面临的挑战，提出有效的应对之策，无论对农产品贸易发展本身还是对整个农业的发展，都具有十分重要的意义。

一、农产品贸易的主要特征

进入新世纪以来，我国农产品贸易持续快速发展，呈现出显著的阶段性特征。

（一）农产品进口持续快速增长，进口依存度达到相当水平

2001~2013年，我国农产品贸易总额由279.2亿美元增加到1867.5亿美元，年均增长17.2%。其中，出口额由160.7亿美元增加到678.4亿美元，年均增长12.8%；进口额由118.5亿美元增加到1189.0亿美元，年均增长21.2%，每3年翻一番。2013年，我国农产品贸易逆差达510.6亿美元，粮棉油糖大宗农产品的净进口量相当于大约8.8亿亩播种面积的产出。按播种面积当量计算，我国主要农产品进口量占国内产量的比例达36%左右。

（二）农产品净进口范围梯次扩大，大宗农产品呈现全面净进口的态势

加入世界贸易组织后，大豆、食用植物油和棉花首当其冲，进口持续快速增长。2001~2013年，大豆进口量由1394万吨增加到6340.5万吨；食用油进口量由167.8万吨增加到922.2万吨；棉花进口量由19.7万吨增加到450.2万吨。食糖净进口量自2010

年开始大幅增加，由此前每年 100 万吨增加到 2013 年的 454.6 万吨。奶粉进口量由 2008 年的 10 万吨增加到 2013 年的 86.4 万吨。在大豆、棉花及植物油进口持续高位增长，食糖和乳制品净进口量大幅增加的同时，近年来主要粮食作物也转为净进口态势。三大谷物连续 3 年均呈净进口的格局，谷物净进口量已连续 2 年超过 1300 万吨。此外，牛羊猪禽肉进口增势强劲，2013 年肉类进口量为 173 万吨。目前，主要大宗农产品粮棉油糖肉奶均呈现净进口态势。

（三）农产品内外价差不断扩大，价差驱动型进口特征显著

随着国内生产成本的上升，农产品内外价差呈不断扩大的趋势。2008 年，除大豆外，我国大宗农产品的国内价格都低于国际离岸价格。2013 年，大宗农产品的国内价格全面高于国际市场离岸价格，大米、小麦、玉米、大豆每吨分别高出 209 元、305 元、533 元、1264 元，棉花、食糖每吨分别高出 8054 元、3683 元。近 3 年来，我国大宗农产品进口中有相当一部分不是因为国内短缺，而是受到内外价差的驱动影响。价差驱动下的大量进口，一方面导致了国内库存积压，另一方面对国内价格形成了显著打压，进口价格天花板效应显著增强。

二、农产品贸易带来的挑战

农业是高度依赖自然资源的产业，土地经营规模决定了农业的基础竞争力。我国大宗农产品的生产成本必将与瑞士、日本、韩国的水平日趋接近，而与美国、加拿大、澳大利亚等主要出口

国的差距不断拉大。基于成本之上的我国大宗农产品价格与世界市场价格差距扩大的趋势不可逆转。由于我国缺乏瑞士、日本、韩国数百乃至上千的关税水平的保护，也缺乏这些国家的农业支持力度，我国农业在全球化竞争中面临着重大的风险和严峻的挑战。

（一）边进口，边积压，部分农产品存在过量进口问题

对于实施单一关税的农产品进口，我国的管控手段仅限于征收有限的关税。对于实施关税配额管理的农产品，我国完全放开以配额外关税税率的进口，没有任何调控手段。当国内价格高于国际价格的幅度大于最高约束关税水平时，我国农产品进口将面临失控的风险，“适度进口”的粮食安全战略将面临挑战。

近年来，我国棉糖内外价差幅度已超过其配额外关税水平，以配额外关税税率进口的增势趋强。2011~2013年，食糖以配额外50%的税率进口的数量分别为97万吨、180万吨和260万吨。2013年，棉花以配额外滑准税税率进口189万吨，以配额外40%的税率进口51万吨。目前三大谷物进口量有限，保持在关税配额量以内，但根据成本和价格增长趋势推算，今后5~7年粮食内外价差幅度将超过配额外关税65%的水平。届时，三大谷物以配额外关税税率进口将成为现实，配额外关税的“防火墙”作用将基本失效。

在资源刚性约束和需求刚性增长的情况下，适度进口大宗农产品是我国的必然选择。近3年我国大宗农产品进口的相当一部

分不是因为国内短缺，而是受到内外价差的驱动影响，造成“国货入库、洋货入市”、“边进口、边积压”的怪象。当然，不同产品程度不同。粮食进口总体上以品种调剂为主，但特定品种进口受价差驱动显著，存在过量进口。越南籼米价格低廉，国内企业进口动力强劲，造成南方籼稻库存积压，销售困难。国内玉米供给和库存充足，但作为玉米替代品的玉米酒糟、高粱和大麦进口快速增长，2014年1~8月上述3类产品合计进口1091万吨。棉糖过度进口问题较为严重。近3年，我国棉花累计进口达1349万吨，超出正常产需缺口750万吨，2013年末国内库存达1148万吨，占全球库存的60%。食糖近3年的进口量超出正常缺口达500多万吨，2012/2013年榨季期末库存800多万吨，库存消费比高达58%。油籽和植物油进口主要是因为多年来形成的巨大产需缺口，但过量进口问题在油菜籽上表现得比较突出。近年来，国内收储加工的600万吨菜籽油积压在库。

（二）国内农产品价格调控政策空间面临日益缩小的问题

为保障农民收益，确保大宗农产品有合理的价格水平，我国对粮棉油糖实施最低保护价收购政策和临时收储政策。但是，当进口税后价低于国内最低保护价或临时收储价格时，随着进口的不断增加，国内价格支持政策面临失灵的风险，实现农业调控目标面临挑战。

近3年来，大宗农产品进口税后价持续低于国内最低保护价和临时收储价，导致边收储边进口，不仅削弱了托市政策的效果，

而且使这些政策因成本过高而难以为继。目前，我国玉米临时收储库存达 1 亿吨，顺价出库困难。棉花临时收储库存近 1000 万吨，每吨棉花库存 1 年的利息和维护成本为 2000 元左右。菜籽油临时收储库存高达 600 万吨，若按当前市场价格销售，即使能出库，亏损也将超过 150 亿元。食糖临时收储库存达 500 万吨左右，根据收储价与目前的市场价推算，隐亏超过 200 亿元。

有些专家把当前我国农产品的价格上涨归因于最低保护价收购、临时收储等支持政策，这是没有道理的。价格上涨本质上是成本上涨的直接传导。粮棉油糖价格涨幅均低于成本涨幅，价格提高没能完全消化成本上涨。最低保护价收购、临时收储这类价格支持政策在欧美国家的运用有相当长的历史，现在仍在使用的，指责其有违“发挥市场在资源配置中的决定性作用”的观点是站不住脚的。此类政策之所以在我国实践中面临困境，原因在于我国缺乏与内外价差幅度相适应的关税政策来配套。

（三）进口价格贴近天花板，国内农业产业安全面临挑战

高于生产成本之上的合理价格是产业健康发展的前提和基础。当进口税后价低于国内成本价时，由于进口价格的天花板效应，粮食安全和农业产业安全将面临越来越大的挑战。

近年来，随着国内农产品成本的快速上涨，进口税后价开始低于国内成本价，进口对国内价格的抑制和打压问题日益突出，而且呈现由个别产品向其他产品蔓延的态势。大豆是我国最早受到进口影响的大宗农产品，由于其关税只有 3%，进口价格直接成

为国内价格的天花板。国内价格既不能随着需求的拉动而相应提高，也不能随着生产成本的上涨而合理上涨，大豆种植的比较效益因此不断下降，生产波动下滑。就榨油大豆而言，产量由原来的 800 多万吨减少到不足 300 万吨。在巨大的差价和进口压力下，国内棉花很难在市场上以高于成本的合理价格进行销售，不得不主要依靠临时收储，2012 年和 2013 年临时收储棉花占国内产量的比例高达 95% 以上。食糖进口价格过低，导致国内价格持续下跌。2011 年 8 月，柳州食糖现货价最高为 7800 元/吨，到 2014 年 1~4 月已跌至 4500 元/吨。而广西与甘蔗收购价 500 元/吨对应的食糖含税成本价为 6000 元/吨。糖价跌破成本，造成糖企全面亏损。为减轻企业压力，广西不得不下调甘蔗收购价，由 500 元/吨下调至 475 元/吨，再下调至 440 元/吨。不考虑成本上涨因素，广西蔗农 2013/2014 年榨季净收入因蔗价下调（与 500 元/吨比）减少 42 亿元，蔗农的生产积极性受到明显影响。如果食糖进口压力再持续 1~2 年，我国糖业将面临生存考验。

三、应对贸易带来挑战的对策建议

由于耕地和劳动力不能跨国自由流动，各国农业基础竞争力存在着比工业更加难以克服的差距。通过高关税保护和国内支持来增强农业基础竞争力，确保国内产业安全，是世界各国的通行做法。挪威、瑞士、日本和印度的农产品平均关税水平分别为 71%、85%、42% 和 114%，最高关税数百甚至上千，重要农产品的关税水平都非常高。面对贸易带来的挑战，应立足当前、着眼长远，

积极有效应对。

（一）着力保护好现有关税和国内支持政策空间，有效加强对我国小规模农业的合理保护

由于加入世界贸易组织时承诺的关税和国内支持政策空间十分有限，我国保障“适度进口”所需调控手段不足的问题非常突出。必须在多双边贸易谈判中，保护好这些有限的政策空间。要发挥关税政策的“门槛”作用，尽可能使进口农产品进入国内后在相近的价格水平基础上与国内产品竞争，着力避免对国内趋势价格的过度打压和抑制。“黄箱”支持是增加国内产量最直接有效的手段，保持有限的“黄箱”支持空间至关重要。要确保重要农产品关税不减让、配额不扩大、国内支持空间不削减。

（二）建立增加财政支农的长效机制和制度，明确金融部门和相关企业的支农责任

实行土地用途管制，是实现我国粮食安全和社会稳定的需要。但是土地不同用途的收益差异巨大，这一政策实际上是以牺牲农民利益为代价的，应当给予合理补偿。现实途径就是不断加大对粮食和农业生产的支持力度，确保种粮务农有合理的收益。不应要求农民在土地使用上按用途管理政策办，而在收益上完全让市场来决定。要在更深意义上认识国家对粮食和农业的支持性质，建立保障和增加财政支农的长效机制与制度。

农村金融服务滞后的最根本原因是提供农村金融服务的比较收益低。应借鉴其他国家的成功经验，通过立法等制度性安排，

明确金融机构在支持农业和服务粮食安全方面的责任。可借鉴储备金制度，规定任何从事放贷业务的金融机构，不论是内资还是外资、国有还是民营，都必须有一定比例的贷款直接或通过小额信贷机构、农村信用合作社等投向农业和粮食生产。

粮食安全不仅是政府的责任，也是全社会的共同责任。要充分考虑大宗农产品稳定供给的重要性，特别是粮食安全的重要性，通过制度和法规规定，建立对经营大宗农产品且达到一定市场份额的大型企业的强制性信息报告制度和库存储备制度，规定规模以上粮油经销企业必须建立相应规模的粮食安全储备库存，明确其在粮食安全方面的法定保障责任。

（三）积极推进产业安全战略，确保国内农业产业安全

保障国内粮食供给能力和农民就业增收，基础是农业产业安全。当产业受到损害和面临损害威胁时，采取贸易救济措施是WTO规则赋予的权利，是我国“两反一保”条例规定的法定手段，核心就是通过征收额外关税确保进口产品的价格不低于国内成本价，确保国内产业具有合理的利润空间和健康发展的基础。必须坚持“两反一保”条例的立法宗旨，推进贸易救济常态化，切实维护农业产业安全。在国内支持面临突破入世承诺挑战的情况下，要特别重视建立产业损害补偿机制，加强对受损害产业的支持。

要着眼长远，着力确保国家安全、提升产业核心竞争力与掌控力、保障国民福利和就业增收三个维度，充分考虑农产品产业链上生产和消费两头分散、控制了流通仓储加工环节就控制了产

业制高点的特点，研究建立外资准入、安全审议和监管制度。

（四）推进农业“走出去”和市场多元化战略，提高对利用国际市场和资源的掌控能力

要着力更加有效地利用国际市场和资源，努力构建持续、稳定、高效的资源性农产品进口供应链，不断改善我国贸易环境，拓展贸易渠道。要抓住重点环节，突出重点领域，发挥企业主体作用，务实稳步推动农业“走出去”。要把推进农业“走出去”与实现市场多元化战略有机结合，提升“走出去”对象国的生产能力，为建立多元、稳定、可靠的进口渠道夯实基础。

农业部农业贸易促进中心 倪洪兴



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）