

“三农”决策要参

2014 年第 30 期（总第 86 期）

清华大学 中国农村研究院

2014 年 12 月 11 日

近年来我国农产品贸易发展特点、趋势及建议*

内容摘要：近年来，我国农产品贸易规模持续快速扩大，地位和影响不断提高。油籽、植物油、棉花等产品进口量持续快速增长；谷物、食糖进口增势强劲；三大谷物产品由净出口转为净进口；乳品、猪肉、羊肉进口量持续攀升；果蔬、水产等优势产品出口增长乏力。从影响因素来看，国内大宗农产品缺乏价格竞争力，价差驱动是农产品进口的主要动力；我国对农业的支持保护非常有限，不足以弥补与出口强国的竞争力差距，也是近年来农产品进口快速增长的重要原因。未来看，谷物中玉米产需将出现缺口，但自给率仍将在 90%以上；大豆、食糖产需缺口将继续扩大；棉花增产基本满足国内用棉需求；主要畜产品产需基本平衡。

关键词：农产品 贸易 发展特点 趋势展望

*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，随着我国农业对外开放步伐不断加快，开放程度快速提高，农产品贸易迅速发展，我国已经成为世界第三大农产品贸易国。农产品贸易在保障农产品有效供给、促进产业结构调整、缓解国内资源和环境压力等方面发挥了积极作用。但是，随着我国农业与世界关联度的不断提高，国内外两个市场的相互影响日益加深，部分重要农产品进口的快速增长和外资对一些产业渗透与控制程度的提高，对我国农业产业安全和产业健康发展带来了严峻挑战。当前及未来一段时期，准确把握我国农产品贸易形势，充分认识开放条件下贸易对我国农业产业发展的影响，趋利避害，采取积极措施确保我国农业产业健康发展，对我国农业农村经济乃至整个国民经济的持续稳定发展都具有十分重要的意义。

一、近年来我国农产品贸易发展特点

（一）农产品贸易规模持续快速扩大，地位和影响不断提高

据中国海关统计^①，我国农产品贸易总额由 2001 年的 279.4 亿美元增长到 2013 年的 1866.9 亿美元，年均增长 17.1%。其中，进口额由 118.5 亿美元增长到 1188.7 亿美元，年均增长 21.2%；出口额由 160.9 亿美元增长到 678.3 亿美元，年均增长 12.7%（表 1）。从 2004 年起，我国农产品贸易由长期顺差转为持续性逆差，2013 年逆差额达到 510.4 亿美元，比 2004 年扩大了 9.6 倍，年均增长

^①由于中国海关和世界贸易组织对“农产品”的统计口径不完全一致，二者关于我国农产品贸易的统计数据存在一定差异。

34.3%。2014年1~8月，我国农产品贸易额达到1310.8亿美元，同比增加9.29%。其中，进口额为853.5亿美元，同比增加10.9%；出口额为457.3亿美元，同比增加6.4%；贸易逆差为396.1亿美元。我国农产品贸易额占第一产业增加值的比重由2001年的14.7%提高到2012年的21.2%。其中，2012年出口额占第一产业增加值的比重为7.6%，进口额所占比重为13.6%。当前，我国农产品贸易额仅次于欧盟和美国，居世界第三位，出口额世界排名第五，进口额世界排名第三。无论进口还是出口，农产品贸易对国内产业发展、农业增值增效和增加农产品有效供给的作用都十分显著。

表1 2001~2013年我国农产品贸易额变化情况

单位：亿美元、%

	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	年均增速
贸易总额	279.4	563.8	636.0	782.0	993.3	923.3	1219.9	1556.6	1756.3	1866.9	17.1
进口额	118.5	287.8	321.7	411.9	587.9	527.0	725.7	948.9	1124.4	1188.7	21.2
出口额	160.9	276.0	314.2	370.1	405.3	396.3	494.2	607.7	631.9	678.3	12.7
逆差	-42.4	11.8	7.5	41.8	182.6	130.7	231.5	341.2	492.5	510.4	34.3

数据来源：根据海关数据库数据整理。

（二）油籽、植物油、棉花等产品进口量持续快速增长，个别产品进口量占全球贸易量近半

加入世界贸易组织以来，在需求拉动和市场开放效应的共同作用下，我国油籽、植物油、棉花进口首当其冲，持续快速增长。2001~2013年，以大豆为主的食用油籽进口量由1567.6万吨增长到6783.5万吨，增加了近3倍；2014年1~8月进口量为5184.5万吨，同比增长18%。2001~2013年，食用油进口量由167.8万

吨增长到 1020.1 万吨，增加了 5.1 倍；2014 年 1~8 月进口量为 610.4 万吨，同比减少 11.3%。2001~2013 年，棉花进口量由 19.7 万吨增长到 450.0 万吨，增加了 21.8 倍；2014 年 1~8 月进口量为 205.2 万吨，同比减少 37.3%。食用油籽、食用植物油、棉花进口额占农产品进口额的比重由 2001 年的 32.1% 提高到 2013 年的 53.8%，2014 年 1~8 月的比重为 51.6%。目前，我国是世界上最大的大豆、棕榈油和棉花进口国，进口量占世界大豆、棕榈油和棉花贸易量的比重从 2001 年的 24.3%、9.7% 和 1.5% 分别增长到 2013 年的 59%、14.6% 和 50.7%。

（三）近年来谷物、食糖进口增势强劲，三大谷物产品由净出口转为净进口

根据联合国商品贸易统计数据库的数据，2001~2009 年间，我国小麦进口量在个别年份较高，大米、玉米的进口量一直较小，大米进口量最高只有 70 多万吨，玉米进口量不足 10 万吨，占世界贸易量的比重也较低，多数年份均在 3% 以下；食糖进口量保持在 70 万~140 万吨之间，占世界贸易量的比重保持在 3% 左右。2010 年以来，我国谷物、食糖进口快速增长。2011 年三大谷物品种均呈现净进口趋势，2012 年净进口趋势进一步增强。根据中国海关的统计，我国大米进口量由 39 万吨增长至 2013 年的 227.1 万吨，小麦进口量由 123 万吨增长至 2013 年的 553.5 万吨，玉米进口量由 157 万吨增长至 2013 年的 326.6 万吨。2014 年 1~8 月，我国大米、小麦和玉米产品进口量分别为 166 万吨、273 万吨和 159.8 万

吨，同比分别增长 4.5%、27.8%和-0.5%。食糖进口量在 2012 年达到 375 万吨，已大幅超出关税配额（194.5 万吨）；2013 年进一步达到 454.6 万吨，同比增长 21.3%；2014 年 1~8 月，进口量为 203.9 万吨，同比减少 12.6%。

与国内产量和消费量相比，我国谷物进口量较小，仍保持很高的自给水平。2009~2011 年我国谷物自给率均在 99%以上，2012~2013 年自给率在 98%左右。但由于粮食是特殊敏感的产品，再加上谷物特别是大米的贸易量较为有限，我国玉米、大米进口的快速增长仍引起了国际社会的广泛关注。

（四）乳品、猪肉、羊肉进口量持续攀升，牛肉、水产品进口量波动较大

2001~2013 年，我国乳品进口量由 20 万吨增长到 159 万吨，年均增长 19%，占全球贸易量的比重由不足 1%上升到近 2.5%；猪肉进口量由 9 万吨增长到 58 万吨，年均增长 16.8%，占全球贸易量的比重由不足 3%上升到 8.4%；羊肉进口量由 3 万吨增长到 26 万吨，年均增长 20%，由于全球羊肉贸易量基本保持稳定，我国羊肉进口量占全球贸易量的比重快速提高，由 2.1%上升到 27.9%；牛肉进口量在 2004 年曾达到 9 万吨，随后下降到 1 万~3 万吨，2011 年和 2012 年有所恢复，2013 年增至 29 万吨，同比增长 3.8 倍。2014 年 1~8 月我国乳品、猪肉、羊肉和牛肉进口量分别为 147.2 万吨、38.3 万吨、21 万吨和 21.3 万吨，同比分别增长 50.4%、1.2%、24.4%和 17.9%。水产品进口量在 2005 年曾达到 172 万吨，随后两

年降至 110 万吨左右，近年来持续增长，2013 年达到 417 万吨，2014 年 1~8 月，进口量为 296.5 万吨，同比增加 9.31%。

（五）果蔬、水产等优势产品出口稳步上升，但近年来增长乏力

加入世界贸易组织以来，我国蔬菜、水果、水产品等劳动密集型产品出口稳步发展，为带动农民就业增收、农业增值增效发挥了重要作用。我国蔬菜、水果出口量占国内产量的比重不足 3%，但出口额占国内产值的比重近 6%，水产品出口量占国内产量的比重不足 5%，而出口额则占国内产值的 10%。优势农产品出口量占国内产量的比重很小，扩大出口不会对资源环境造成压力。然而，2010 年以来，特别是 2012 年，优势农产品出口增长乏力的现象较为明显。2010 年和 2011 年国内水果出口量连续两年下滑，2012 年止跌企稳，同比增速仅为 1.4%，2013 年出口量为 483.7 万吨，同比下降 0.6%。2014 年 1~8 月，水果出口量为 241.3 万吨，同比下降 12.4%；出口额为 34.3 亿美元，同比下降 5.2%。2012 年蔬菜出口出现明显下滑，出口量同比下降 4%，出口额同比下降 14.8%；2013 年国内蔬菜供应充足，出口实现恢复性增长，出口量同比增长 3.2%，出口额同比增长 16.2%。2014 年 1~8 月，蔬菜出口量为 633.6 万吨，同比增加 0.3%；出口额为 80.7 亿美元，同比增加 8.9%。2013 年中国水产品出口克服了世界经济低迷、贸易壁垒增多、国内生产成本增加以及人民币升值等不利因素影响实现较快增长，出口额为 135.6 亿美元，同比增加 5.5%。2014 年 1~8 月，水产

品出口量稳额增，出口量为 256.8 万吨，同比增长 2.4%；出口额为 135.6 亿美元，同比增长 5.5%；贸易顺差 121.2 亿美元。

二、影响我国农产品贸易发展的主要因素

我国农产品进口快速增长的原因是多方面的，既有国内需求增长强劲、农业基础竞争力薄弱、农业支持和保护不足等长期性、根本性因素的作用，也有利用国际市场低价时机补库、国内产业政策与贸易政策不协调等特殊因素的影响。不同产品进口增加的主要原因各不相同。总体来看，我国农产品进口强劲增长的原因主要有 2 个方面：一是受生产规模较小和成本上升等因素影响，国内大宗农产品价格竞争力持续下降，国内外产品出现较大价差；二是市场高度开放，大宗农产品缺少有效保护。

（一）国内大宗农产品缺乏价格竞争力，价差驱动是农产品进口的主要动力

我国农业生产经营规模小，基础竞争力不足。目前，我国农户平均耕地规模仅 0.5 公顷，相当于欧盟的 1/40，美国的 1/400。即使在一定时期内将现有农村人口和劳动力的一半转移出去，农业经营规模扩大一倍，规模化水平仍然很低。由于受农业资源条件和农业劳动力转移进程的制约，我国农业小规模生产基本特征难以改变，与世界农产品出口强国的竞争力差距将长期存在。

随着劳动力成本不断增加、农资价格总体上涨、物流成本不断提高，我国农产品生产成本快速上涨，农产品价格竞争力进一步削弱。近年来，国际市场的小麦、玉米、棉花等农产品运到国

内的成本加上运费、关税和保险等费用后，其价格仍低于国内市场价格，价格优势刺激了进口。例如，2014年7~9月，泰国大米到岸税后价比国内大米（晚籼米，标一）价低800~1100元/吨；进口小麦到岸税后价比国内优质小麦销区港口价低400~600元/吨；进口玉米到岸税后价比国内价格低800~1100元/吨；7~8月进口大豆到岸税后价比国内价格低700~900元/吨，随着国际价格大幅走低，9月价差进一步扩大至1600元/吨；进口棉花到岸税后价比国内棉花价格低2300~2700元/吨。

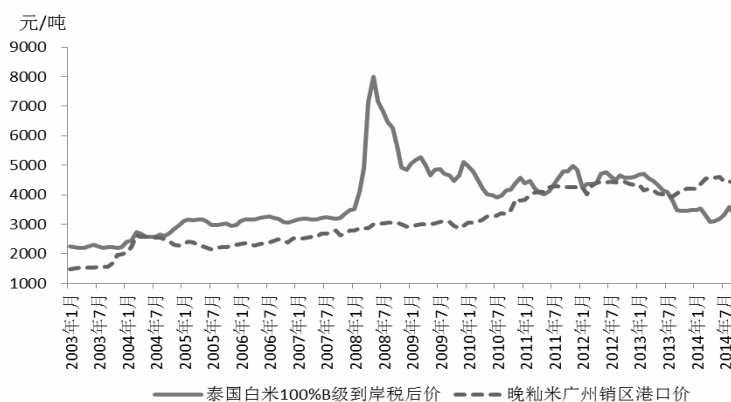


图1 2002年以来国际大米到岸税后价与国内销区价格对比
数据来源：中华粮网、FAO。

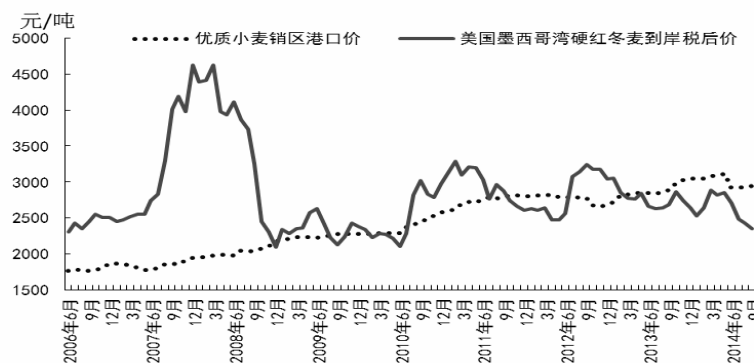


图2 2006年以来国际小麦到岸税后价与国内销区价格对比
数据来源：中华粮网、美国小麦协会。

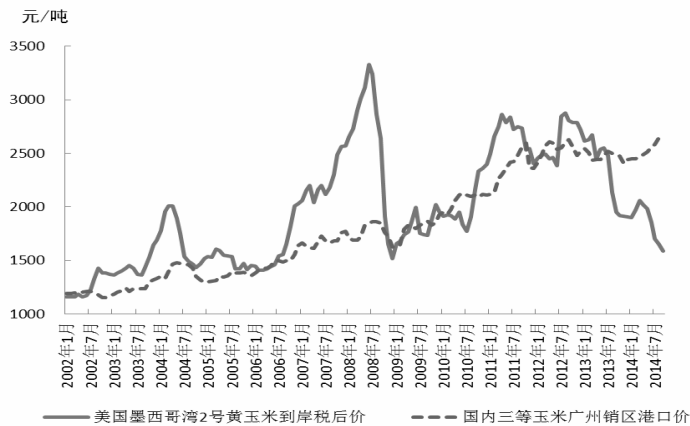


图3 2002年以来国际玉米到岸税后价与国内销区价格对比

数据来源：国家粮油信息中心、国际谷物协会。

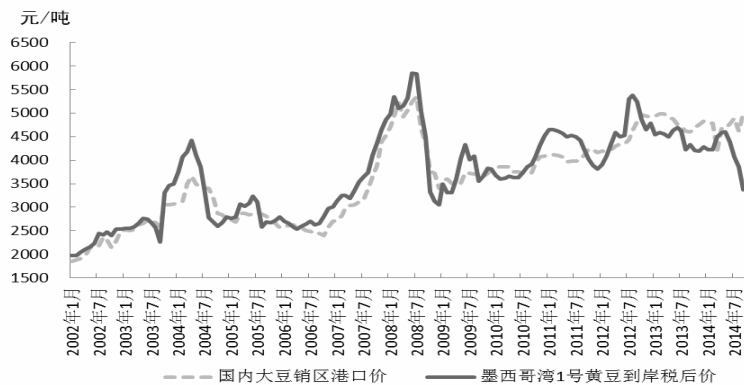


图4 2002年以来国际大豆到岸税后价与国内销区价格对比

数据来源：国家粮油信息中心、FAO数据库。

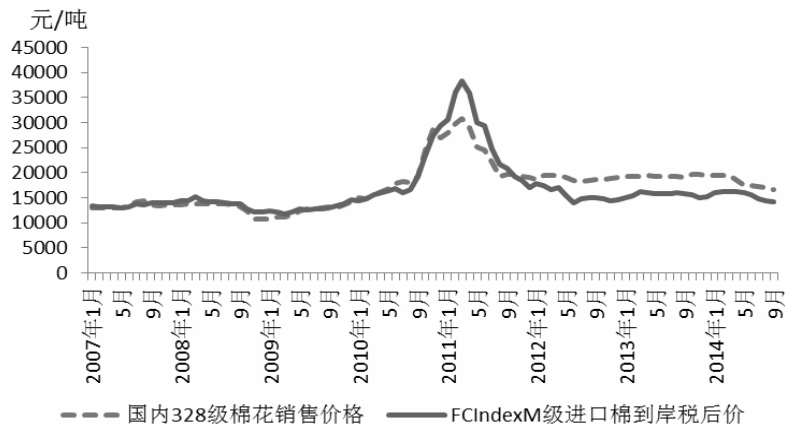


图5 2007年以来国际棉花到岸税后价与国内价格对比

数据来源：中国棉花信息网。

（二）我国对农业的支持保护非常有限，不足以弥补与出口强国的竞争力差距

农业经营规模小、农产品缺乏竞争力的国家往往通过高关税实行保护，使国内产品与进口产品在相对公平的价格基础上竞争，这已成为国际惯例。挪威、瑞士、日本、美国、欧盟、巴西、印度农产品平均关税水平分别为 71%、85%、42%、11%、23%、36% 和 114%，最高关税水平分别达 1062%、1909%、1706%、440%、408%、55% 和 300%（表 2）。美国、欧盟、日本和韩国分别对其 9%、31%、12% 和 8% 的农产品税目使用以数量和价格自动触发为特征的特殊保障机制。

表 2 主要国家关税

	挪威	瑞士	日本	美国	欧盟	巴西	印度	中国
最高	1062	1909	1706	440	408	55	300	65
平均	70.7	85	41.8	11.3	22.8	35.7	114	15.2

单位：%

数据来源：根据 WTO 数据整理，从量税等复杂关税按 WTO 公式转换。

由于加入世界贸易组织时作出的承诺重大，我国现有农产品平均关税水平为 15.2%，不足世界平均水平的 1/4，84% 的农产品税目的关税低于 29%，其中 25% 的农产品税目税率低于 10%；关税形式单一，从价税比例达 99%，关税制度极其透明，实施税率和约束税率一致。粮棉油糖等大宗产品虽然实行关税配额制，但配额内关税低，除食糖配额内关税为 15% 外，其他多数产品只有 1%；配额外关税最高也只有 65%；关税配额量相当大，均占到该产品世界总配额量的 2/3 甚至 90% 以上。实行贸易保护的空間非

常有限，这使得我国小规模农业直接面对出口强国的激烈竞争，进口压力明显增大。

与其他主要出口国和进口国相比，我国对农业的支持力度仍然不够。尽管近年来我国不断加大农业投入力度，但是真正用于改善农业生产条件和提高农产品产出水平的投入并不多。所有农业补贴中，若扣除税费减免以及对种粮农民的直接补贴和农资综合直接补贴之后，剩下的生产性专项补贴规模并不大。OECD 的数据显示，2007~2009年中国的农业补贴率平均为 9.1%，而 OECD 国家农业补贴率平均为 21.7%，其中挪威为 61.1%，韩国为 52.1%，日本为 47.3%，欧盟为 23.3%。从对特定产品的支持量来看，我国对主要农产品的支持量也相对较低。从向 WTO 通报的数据来看，我国农业国内支持占农业产值的比重和农户获得的支持水平都远低于美国、日本、欧盟等发达成员。2008 年，我国农业国内支持占农业产值的比重为 12.9%，远低于美国、日本和欧盟的 40.3%、31.5%、65.5%；我国农民农户获得的总支持也分别仅相当于日本、美国和欧盟的 0.01%、0.35%和 2.77%。

三、中国主要农产品贸易发展趋势

（一）谷物

从未来供需形势来看，稻谷、小麦产需盈余，玉米产需存在 2000 万吨左右的缺口。从可获性来看，美国、阿根廷和乌克兰玉米出口潜力较大，出口增量基本能满足我国的进口需求。从市场竞争力来看，我国谷物价格竞争力将进一步下降，但配额外关税

基本能够弥补国内外价差。

（二）棉花

从未来供需形势来看，棉花增产基本满足国内用棉需求，整体产需缺口在 340 万吨左右。从可获性来看，世界棉花供需较为宽松，非洲可成为新兴进口来源地。从市场竞争力来看，国内外棉花价差将进一步拉大，滑准税将无法对进口形成有效调控。

（三）油籽、食用植物油

从未来供需形势来看，大豆缺口将扩大至 7425 万吨，食用植物油自给率将提高至 48.7%。从可获性来看，油籽供需偏紧而食用油相对宽松，但开拓新兴进口来源地的余地有限。从市场竞争力来看，我国油籽、食用植物油价格竞争力将继续下降，现有的关税水平已无法对进口进行有效调控。

（四）食糖

从未来供需形势来看，食糖产量增速慢于消费量增速，产需缺口将扩大至 210 万吨。从可获性来看，食糖产大于需的局面还将维持，泰国食糖出口增长潜力较大。从市场竞争力来看，国内食糖成本将进一步上升，国内外价差比例将长期高于配额外关税。

（五）畜产品

从未来供需形势来看，我国猪肉产需基本平衡，牛羊肉与奶粉存在缺口。从可获性来看，世界市场牛肉供给较为宽松，羊肉、奶粉可供调剂的余地不大。从市场竞争力来看，我国牛羊肉仍具有一定价格竞争力，奶粉的国内价格将比世界市场价格高 35%左

右。

四、政策建议

我国国情和资源条件决定，立足国内确保大宗农产品基本供给，同时更加充分有效地利用国际市场和资源，既是未来我国农业发展的必然趋势，也是农业政策的理性选择。农产品贸易进入新的发展阶段，要求我们必须着力安全高效，切实提高统筹国内外两个市场、两种资源的能力，加强对进口的有效调控，加强对优势农产品的出口促进，加强对农业的合理保护和支持，促进农产品贸易与国内农业产业协调发展。

（一）在坚持立足国内保障基本供给、有效利用国际市场的原则下，切实加强对发展国内生产和利用国际市场的统筹

要根据不同大宗农产品的需求结构、特点和趋势，以及在粮食安全中的地位，确定切实可行的阶段性自给率目标和合理的大宗农产品产业结构。要结合利用国际市场的可能和发展国内生产的潜力，优化大宗农产品生产力布局，加强优势农产品区域规划，加快优势产业带建设，确保大宗农产品基本播种面积和基本供给能力。要研究建立必要的体制机制，有效统筹国内生产和进口需求，确保国内产业政策与贸易政策相衔接，国内生产力布局与充分利用国际市场相匹配，国内供需趋势与进出口调控相协调，逐步形成统一、开放的大农业、大市场、大流通格局，不断增强我国农业产业和农产品的国际竞争力，更好地应对与国际市场逐步融合所带来的机遇与挑战。

（二）针对我国小规模农业和国外大农场在竞争力上存在难以克服的差距，必须加强和完善对农业产业的支持和保护

在面临国外大规模生产且获得高额补贴的大农场竞争的情况下，必须加强对我国农业的支持和保护力度。要充分利用世界贸易组织赋予的“绿箱”和“黄箱”政策空间，进一步加大财政支农力度，强化生产性支持，努力实现财政支持总量增加、比例提高、结构优化。贸易政策与产业政策要统筹协调。当国内供给充足且有产业发展潜力时，要切实发挥边境措施的“门槛”作用，充分利用关税、关税配额管理以及非关税措施，加强对大宗农产品生产的合理保护，避免进口对国内价格的严重打压。当国内确实供不足需且国内外价差较大时，要借鉴其他国家的调控经验和管理办法，对进口进行合理调控，在满足国内需求的同时兼顾国内产业发展。在考虑配额内外关税差异较大的基础上，采取过渡性办法，既要确保产业安全，又要有利于贸易的平稳发展。要针对国际农产品市场波动性、不确定性和风险性加剧与我国农产品生产成本快速增长的现实，在多双边农业贸易谈判中切实保护好我国大宗农产品边境保护政策和国内农业支持政策空间。

（三）根据国际农产品市场波动性、风险性和不确定性加剧的特点，强化对国际农产品市场的监测、研判和预警

要积极参与国际粮农事务，发挥我国在国际粮农事务中的作用，了解国际农产品市场动向。进一步强化对大宗农产品国际市场的监测、研判和预警等基础性工作，对重点国家、重点市场、

重点品种的农产品供需和贸易情况进行监测，强化对国际市场价格、供需动态、贸易形势以及贸易政策等信息的收集分析、研究和预警，综合运用关税、关税配额、技术性措施、国营贸易等手段，对大宗农产品贸易进行因时因势的有效调控，确保国内生产和市场的稳定。要进一步加强公益性公共服务，切实提高国内农业企业应对国际市场波动和风险的能力。

（四）着眼农产品大量进口和外资进入对我国农业产业的影响，加强贸易救济、贸易补偿和外资监管

强化农业产业损害监测预警，在产业受到损害时，一是要及时有效启动“两反一保”贸易救济措施，二是要加强对国内产业的贸易补偿，切实维护我国农业产业安全。农业一头连接千家万户的生产者、一头连接千家万户的消费者，控制了流通仓储加工环节就控制了产业制高点。对此，必须尽快建立和实施外资进入农业产业的安全审定制度，加强对外资进入农业产业的监管，制定适合农业产业特点的反垄断实施细则，维护农业产业安全。要研究建立强制性企业贸易与经营信息报告制度，提高市场运行的可预测性和透明度，强化企业社会责任。

（五）积极推进战略性农业国际合作，促进大宗农产品进口市场多元化，逐步提升我国对大宗农产品贸易的掌控能力

要把统筹利用国内外两个市场和两种资源作为农业国际合作的重点，更加有效地利用国际市场，更加有力地确保国内产业安全。加强农业国际合作的战略性规划和布局，要确定战略合作目

标、合作重点国家、合作内容、合作策略、合作步骤和措施等，推进互利共赢的战略合作，不断改善我国贸易环境、拓展贸易渠道、提升贸易水平，推进进口市场多元化。在坚持市场导向和企业自主决策的原则下，借鉴国外经验，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”。要强化政府对农产品对外营销促销的支持力度，充分发挥我国劳动力丰富的比较优势，促进优势农产品出口，提高资源配置效率。

中国农业大学经济管理学院
中国农村政策研究中心贸易政策研究所 韩一军



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）