

农产品贸易与 农业供给侧结构性改革

农业部农业贸易促进中心 编

 中国农业出版社

农产品贸易与农业供给侧 结构性改革

农业部农业贸易促进中心 编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农产品贸易与农业供给侧结构性改革 / 农业部农业
贸易促进中心编. —北京: 中国农业出版社, 2018. 1
ISBN 978-7-109-24040-7

I. ①农… II. ①农… III. ①农产品贸易—研究—中
国 ②农业改革—研究—中国 IV. ①F724.72 ②F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 072254 号

NONGCHANPIN MAOYI YU NONGYE GONGJICE JIEGOUXING GAIGE

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 杜 婧

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 24.75

字数: 620 千字

定价: 86.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

目 录

第一部分 农业供给侧结构性改革

开放视角下的我国农业供给侧结构性改革问题研究	3
开放条件下农产品价格形成机制与价格政策选择研究	17
粮食安全与“非必需进口”控制问题研究	23
农业可持续发展背景下我国农产品供需与进口动态平衡研究	40
重要农产品贸易风险挑战与战略选择	78
新形势下农业开放问题之农业贸易开放	92
大宗农产品内外价差扩大问题与对策建议	106
中国与俄罗斯、乌克兰和中亚 5 国农业贸易及投资潜力研究	114
国际农产品市场走势与我国主要农产品国际竞争力现状研究	152

第二部分 农业产业安全

大豆进口对国内产业影响研究	197
打造有竞争力的国际大茶商，推动茶叶“走出去”	214
临时收储政策调整后进口对国内油菜产业的影响	230
油菜产业损害监测分析报告	239
进口对食糖产业影响要防止“温水煮青蛙”	245
棉纱进口对国内棉花产业损害分析报告	252
2010—2015 年我国棉花产业损害分析报告	260
恢复中的中国乳业面临日益加深的进口冲击	269
中国奶业产业损害监测分析报告	280
玉米产业损害分析报告	288

第三部分 农业贸易形势分析

“十二五”时期中国农产品贸易形势	299
2014 年农产品贸易形势与凸显的问题	314
2015 年我国农产品贸易形势分析及 2016 年展望	319
2015 年农产品进口形势分析报告	327
2016 年我国农产品贸易形势分析及 2017 年展望	331

第四部分 国际农业

粮食安全需要与商业利益的较量——WTO 规则及其对印度和中国的影响	341
农业政策与粮食安全问题研究	346
依赖进口的发展中国家粮食安全易受国际市场供给波动影响	350
主要农产品国际市场价格变化及未来走势	356
近年来全球玉米生产贸易形势及未来预测	369
美国农业国际竞争力与贸易政策分析	377
美国牛肉产业发展及竞争力分析	382

第一部分

农业供给侧结构性改革

NONGYE GONGJICE JIEGOUXING GAIGE

开放视角下的我国农业供给侧 结构性改革问题研究

党的十九大提出要深化供给侧结构性改革、实施乡村振兴战略、推动形成全面开放新格局，这为今后中国农业改革发展指明了方向，为推进农业供给侧结构性改革提供了基本遵循。自加入世界贸易组织（WTO）以来，中国农业高度开放，与世界的关联度不断提高，国际国内两个市场相互作用不断加深。推动农业供给侧结构性改革，不论是总量平衡还是结构调整，不论是农业增效还是农民增收，不论是业态创新还是发展动能换挡，都不能不考虑国际市场的因素，不能不考虑世界农业和国外农业政策变化带来的影响。农业供给侧结构性改革必须坚持开放发展理念，在全球视野下来谋划，在国际竞争中求发展，在统筹两个市场中保稳定保增长。

一、开放视角下中国农业供给侧的阶段特征

（一）进口已成为供给的重要组成部分，农产品总量平衡由产需两元均衡转变为产需与进口三元均衡

中国加入 WTO 15 年来，中国农业快速、全面、深度融入到世界农业经济体系中，农业利用国外市场和资源已达到相当的规模和水平，国内农业受世界农业和国际农产品市场的影响巨大。

一是农产品贸易持续快速增长。农产品贸易是利用国外市场和资源的最主要、最重要的渠道和形式。2001—2014 年，中国农产品贸易总额由 279 亿美元增长到 1 945 亿美元，年均增长 16%；其中，进口额由 118 亿美元增长到 1 225 亿美元，年均增长 20%，每 3.5 年进口额翻番；出口额由 161 亿美元增长到 720 亿美元，年均增长 12%。2015 年、2016 年，受国际农产品价格下行影响，贸易额略降但仍保持在较大规模（表 1）。2011 年开始中国超过美国成为最大的农产品进口国，目前农产品进口额已占世界农产品贸易额 1/10 以上。

表 1 1995—2016 年中国农产品贸易额

单位：亿美元

年份	进出口总额	出口额	进口额	贸易平衡
1995	268.7	146.9	121.8	25.0
2000	269.4	156.8	112.6	44.2
2005	563.4	275.5	287.9	-12.4
2010	1 219.3	493.7	725.5	-231.8
2011	1 555.9	607.2	948.7	-341.5
2012	1 757.3	632.5	1 124.8	-492.3

(续)

年份	进出口总额	出口额	进口额	贸易平衡
2013	1 866.9	678.3	1 188.7	-510.4
2014	1 945.0	719.6	1 225.4	-505.8
2015	1 875.6	706.8	1 168.8	-462.0
2016	1 845.6	729.9	1 115.7	-385.8

数据来源：中国海关数据库。

二是大宗农产品呈现全面净进口。中国农产品净进口范围已由加入 WTO 初期时的大麦、大豆、植物油等部分农产品，到 2011 年扩大至粮棉油糖以及肉类和乳制品等所有大宗农产品。自 2004 年农产品贸易由顺差转为逆差以来，逆差不断扩大，2013 年最高达 510.4 亿美元，近两年因价格下跌，逆差略有下降，2016 年逆差规模仍高达 385.8 亿美元（表 1）。

三是国内农业与世界的融合度达到了相当高的水平。2016 年中国农产品贸易额相当于当年农业增加值的 19.4%。其中进口额相当于农业增加值的 11.7%，出口额约为农业增加值的 7.7%。按播种面积当量计算，2016 年粮棉油糖肉奶进口量相当于 10 亿亩^①以上耕地播种面积的产出，占国内作物总播种面积的 40%，其中 2015 年净进口增加量就相当于 1 亿亩播种面积的产出。按照国内粮食口径，将大豆和薯类计入粮食范畴，2015 年中国粮食^②进口 1.3 亿吨，2016 年在强化调控的前提下粮食进口量仍达到 1.17 亿吨，约占国内粮食产量的 1/5。就具体产品进口量与国内产量的相对关系而言，2016 年中国大豆进口 8 391 万吨，是国内产量的 6.5 倍；棉花和棉纱进口 321 万吨，进口量相当于国内产量的 83%；食糖进口 307 万吨，约为国内产量的 1/3；乳制品进口 218 万吨，折合鲜奶 1 364 万吨，约为国内产量的 38%。农产品贸易已不再受限于“余缺调剂”和“品种调剂”，而成为供给的重要组成部分。农产品总量平衡不再是产需两元平衡，而是产、需和进口之间的三元平衡。

（二）农业基础竞争力不足，大宗农产品生产成本在国际比较中发生逆转

农业是高度依赖自然资源的产业，土地规模决定了种植业的基础竞争力，进而决定了养殖业的基础竞争力。中国农业户均规模只有 0.5 公顷，农业经营规模大体相当于日本的 1/6、欧盟的 1/30 和美国的 1/340。即使到 2050 年中国农村人口减少至 3 亿~4 亿人，农业户均经营规模也只有 1 公顷左右，与美国、加拿大、澳大利亚和巴西等主要农产品出口国的生产规模无法相提并论。劳动力转移需要历史的耐性。中国农业生产规模不仅受制于人均农业资源，还受制于自然条件，云南、贵州、广西等一些地方的农田很难进行大规模耕作。近年来，随着劳动力、土地、环境保护、质量安全成本的不断提高和显性化，由经营规模导致的中国农业基础竞争力不足的问题日益凸显，中国大宗农产品生产成本与瑞士、日本和韩国的水平日趋接近，与美国、加拿大和澳大利亚等主要农产品出口国的差距不断拉大。这是中国经济发展阶段变化带来的必然结果。

① 亩为非法定计量单位，1 亩=1/15 公顷，后同。

② 包括谷物、大豆、干豆、玉米酒糟和干木薯。

美国是世界上最大的大宗农产品出口国,其生产成本很大程度上决定着国际大宗农产品的价格,中美农业生产成本的比较具有典型意义。入世时中国主要农产品成本普遍低于美国,但近年来发生逆转。由表2可得,2006年中国稻谷、小麦每50千克生产成本分别比美国低35.5%和41.9%,玉米、大豆生产成本与美国基本持平;到2016年中国每50千克稻谷、小麦、玉米和大豆生产成本分别比美国高38.5%、68.5%、123.6%和161.6%。2016年中国玉米、棉花、大豆的成本分别为每吨2142.4元、18726.8元和5507.2元,而美国为957.1元、11103.2元和2104.1元,均大幅高于美国。

表2 中美主要农产品每50千克成本对比

单位:元

农产品	国家	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
稻谷	美国	89.9	81.7	89.8	85.8	87.5	92.9	87.9	87.5	86.2	82.3	88.3
	中国	58.0	60.3	70.2	72.4	84.0	95.2	108.7	120.3	119.8	120.5	122.3
小麦	美国	95.6	87.7	89.0	89.9	71.0	89.3	79.9	91.2	96.3	88.6	72.1
	中国	55.5	58.8	62.2	73.0	81.6	89.2	105.6	119.5	110.5	114.4	121.5
玉米	美国	46.6	46.5	51.2	47.1	49.9	55.1	68.8	52.8	49.0	49.7	47.9
	中国	46.9	51.7	55.6	62.2	67.9	78.9	91.6	101.1	103.9	107.6	107.1
大豆	美国	88.0	104.0	115.9	96.1	100.9	108.8	121.3	123.8	112.2	113.7	105.2
	中国	100.3	129.4	121.8	143.4	142.4	163.4	193.4	222.4	228.2	238.9	275.4
棉花	美国	595.7	485.1	630.8	720.7	582.5	939.1	724.7	825.2	703.1	531.2	555.2
	中国	437.7	467.4	530.7	522.3	710.3	799.9	900.4	1035.9	953.7	996.4	936.3

数据来源:《全国农产品成本收益资料汇编》。

从具体构成分析,我国生产成本高于美国主要是因为劳动力成本和土地成本高。2016年,我国每50千克玉米生产总成本比美国高59.2元、1.2倍,其中土地成本和劳动力成本高57.8元,占高出部分的97.6%;大豆高170.2元、1.6倍,其中土地成本和劳动力成本高158.4元,占高出部分的93%(表3)。我国畜产品成本高很大程度上是因为饲料成本高(2015年我国每50千克生猪饲料成本比美国高96.5元),归根结底还是因为农业总劳动力投入成本和土地成本高。当然还有消费偏好的问题,欧美等西方国家饮食传统中基本不吃动物杂碎,猪杂、牛杂等缺少市场,因而价格极低。

表3 中美主要农产品每50千克劳动成本和土地成本对比

单位:元

农产品	项目	国家	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
大豆	劳动力成本	中国	38.9	46.6	60.5	72.8	75.5	77.8	90.7
		美国	5.2	5.3	5.4	5.5	5.0	5.3	5.0
	土地成本	中国	50.9	59.1	66.8	79.9	86.2	93.1	107.7
		美国	33.5	36.8	38.1	40.8	37.4	38.7	35.0

(续)

农产品	项目	国家	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
玉米	劳动力成本	中国	26.0	31.3	40.4	46.7	47.5	47.9	47.7
		美国	2.6	2.6	2.8	2.1	2.0	2.1	2.2
	土地成本	中国	15.1	17.0	18.4	20.2	22.5	24.4	24.8
		美国	11.7	12.6	16.3	13.1	12.5	13.2	12.5
小麦	劳动力成本	中国	24.2	29.0	38.1	45.9	42.6	43.3	45.7
		美国	5.0	5.8	5.0	5.7	6.0	5.9	5.1
	土地成本	中国	16.4	16.6	18.6	20.6	21.2	23.7	25.5
		美国	12.9	16.3	15.2	18.6	19.9	18.9	15.1
稻谷	劳动力成本	中国	29.8	35.3	44.6	51.9	51.6	51.6	51.1
		美国	6.9	6.7	6.3	6.2	6.0	8.2	9.4
	土地成本	中国	15.8	17.2	18.3	20.5	21.2	21.8	22.9
		美国	15.6	17.1	17.2	18.2	17.1	13.2	14.0
棉花	劳动力成本	中国	470.3	510.7	639.5	770.5	718.0	747.5	707.1
		美国	39.7	58.6	45.1	51.6	44.1	45.0	49.8
	土地成本	中国	113.5	117.3	124.3	143.0	140.1	151.0	153.3
		美国	67.4	106.5	85.1	101.6	88.4	61.5	64.3

数据来源：根据《全国农产品成本收益资料汇编》数据计算而得。

土地租金和劳动力成本实际上转化成了农民收入，这是支撑我国农民生计的重要来源。因此，中美大宗农产品生产成本差异本质是两国农业所负担的生计成本差异，即我国大宗农产品生产成本高主要是由于支撑农业人口的生计成本高。据 FAO 数据可得，我国每公顷耕地要支撑的农业人口约为 5 人，美国为 0.014 人，欧盟为 0.1 人，日本为 0.6 人，按照我国统计的农村人均收入以及世界银行统计的人均国民收入数据计算，中国、美国、欧盟、日本每公顷需要负担的生计成本分别为 50 000 元、5 000 元、22 000 元、156 000 元，中国是美国的 10 倍。此外，我国农村社会保障体系建设起步晚，农业多功能特性显著，承担着粮食安全、社会保障、环境保护及农村发展等多种非商品功能，上述功能的实现是以牺牲效率为代价的，一定程度上也削弱了我国农业的竞争力。

当然，从单个劳动力成本比较看，我国的劳动力价格仍远低于美国，我国在蔬菜、小宗特色农产品等劳动密集型农产品生产方面仍将保有比较优势和竞争力。2016 年蔬菜、水果和水产品出口额分别为 147 亿美元、72 亿美元和 207 亿美元，净出口额分别为 142 亿美元、14 亿美元和 114 亿美元；出口量分别为 1 011 万吨、516 万吨和 424 万吨，相当于国内产量的 1.3%、1.8% 和 6.1%。随着生产成本的上涨，这些产品的出口优势也呈下降趋势，特别是水果贸易顺差由 2008 年的 30 亿美元下降到 2016 年的 14 亿美元。

虽然我国在劳动密集型产品上有一定比较优势，通过适度规模经营、社会化服务、科技进步等措施提高农业竞争力仍有一定余地，但整体看我国农业特别是大宗农产品产业与世界主要出口国间的基础竞争力差距巨大且难以改变，而且随着我国居民收入水平提高和农业劳动力机会成本的上升差距将进一步扩大。

(三) 农业政策选择受到的外部约束日趋增强，多年行之有效的价格支持政策面临两难困境

1. 关税政策受加入 WTO 时所做承诺的约束增强，关税水平与我国基础竞争力不相匹配。在缺乏基础竞争力的情况下，最有效、也最为普遍的做法是加强对农业的关税保护，通过征收必要的关税确保进口产品在公平的价格基础上与国产产品进行竞争。日本之所以能够在生产成本远远高于主要出口国的情况下，维持国内大米价格是国际价格 8 倍以上的水平，就是因为日本征收了 800%~1 000%的关税（从量税）。日本需要保护的农产品关税都很高，大米、食糖等 5 大神圣产品不仅在 WTO 框架下维持了高关税和有限的市场准入，在跨太平洋伙伴关系协定（TPP）谈判中也只做了象征性的承诺。大米关税未做任何削减，仅分别给美国、澳大利亚 7 万吨和 0.84 万吨的国别配额，对作为大米出口大国的越南未做任何开放承诺。小麦仍保持现行关税，仅对美国、澳大利亚和加拿大设置了少量的国别配额；牛肉关税仅部分减让，税率在 16 年间由 38.5%降至 9%，且辅以特别保障措施。乳制品主要采取保留从价税、逐步削减从量税、增设配额的方式，其中奶粉的配额量折原奶数量总计约 8.6 万吨。食糖仍维持现行进口管理制度，新增配额仅 0.05 万吨。

目前世界农产品平均约束关税水平为 60%，挪威、瑞士、日本、欧盟和印度平均关税分别为 70.7%、85%、41.8%、22.8%和 114%，最高关税分别高达 1 062%、1 909%、1 706%、408%和 300%。由表 4 可得，世界重要产品如稻米、小麦、玉米、食糖、牛肉、猪肉、禽肉、豆油和乳制品的关税水平多数国家都非常高。即使美国、巴西等农业基础竞争力很强的国家，对其需要保护的农产品也保留了高关税。美国食糖和乳品关税分别高达 185%和 139%；巴西大米、玉米、棉花、牛肉、猪肉的关税均为 55%，大豆关税为 35%。此外，美国、欧盟、日本和韩国还分别对其 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，以有效应对进口激增和进口价格过低的情况。此外，各国越来越注重使用技术性和检疫性措施对农业实施有效保护。

表 4 主要国家主要农产品关税

农产品	挪威	瑞士	日本	美国	欧盟	中国
稻米	85%	126%	778%	11%	97%	配额内 1%，配额外 65%
小麦	139%	156%	248%	4%	82%	配额内 1%，配额外 65%
玉米	178%	39%	87%	1%	73%	配额内 1%，配额外 65%
豆油	126%	260%	21%	19%	10%	9%
食糖	148%	100%	346%	185%	218%	配额内 15%，配额外 50%
家禽	665%	1 019%	12%	20%	94%	10%~20%
猪肉	500%	369%	252%	1%	66%	12%~20%
牛肉	604%	523%	50%	26%	146%	12%~25%
乳品	528%	900%	661%	139%	264%	10%~20%

数据来源：WTO 网站。

我国农业在加入 WTO 过程中做出了重大承诺，农业保护手段主要限于关税和关税配额管理，农产品平均约束关税水平仅为 15.2%，只有世界平均水平的 1/4，最高约束关税只有

65%。除一些岛国和个别农业规模大、竞争力很强的国家外，其他国家农产品关税水平都比我国高。不仅如此，在自贸区谈判中，我国农产品关税面临进一步减让的巨大压力。农产品约束关税水平与我国农业的基础竞争力不相匹配，在生产成本发生阶段性变化后，导致进口税后价低于成本价，使关税防火墙的作用日益削弱。我国三大主粮实施关税配额管理，配额内只有1%~5%的关税，配额外65%的关税，配额量总计2200万吨。近年来，某些时段玉米、小麦配额外进口税后价已低于国内价格，大米配额外关税的保护作用也非常有限。2016年8月，美国针对我国关税配额完成率低的问题，在WTO就我国关税配额管理措施正式提出挑战，质疑我国违反加入WTO时的承诺。

开放条件下，进口价格加上关税构成了国内市场价格的最高价，即“天花板”价格，若国内农产品价格高于该价格则价差驱动型进口增加，价差越大进口越多，最终把国内价格拉到进口的税后价水平。进口税后价对国内价格的“天花板”作用是开放条件下国内农产品价格形成机制的最重要内容。由于进口税后价取决于国际农产品价格水平和国内关税水平两大要素，因此，就进口国和进口产品而言，这两个水平即决定了国内农产品价格的长期趋势。进口价格“天花板”低于生产成本的“地板”，将是未来中国农业发展面临的严峻的阶段性挑战。

2. 国内支持政策面临WTO成员挑战的压力增大，选择空间受到越来越大的约束。农业支持补贴政策主要有三大目标、三大功能。一是弥补农业比较效益缺口。通过补贴支持来保证农业具有与其他产业大体相当的比较效益。二是弥补开放条件下农业基础竞争力差距。通过支持补贴缩小竞争力差距，保证开放中农业健康发展。三是保障农民生计需要。在二元经济结构特征明显的发展中国家，对农业进行支持很大程度上是为了保障小农的就业收入和基本生计需要。美国农业支持主要是解决比较效益低的问题；欧盟、日本等国家的农业支持补贴既要解决比较效益低的问题，更要解决竞争力不足的问题。而中国、印度、印度尼西亚等发展中国家则面临解决上述三重问题的重任。

中国承诺保留的国内支持政策空间特别是生产性支持政策空间十分有限，对国内农业支持政策选择的约束日益明显。黄箱政策被WTO定义为最具贸易扭曲作用的政策，也是激励生产最有效的政策。我国黄箱综合支持量（AMS）空间为零，政策空间只有8.5%的微量许可，比其他发展中成员低1.5个百分点；发展中成员可以使用的不受限制的发展箱政策（《农业协定》6.2条款），我国也需要计入黄箱政策而受到约束。在关税保护不足的情况下，缺乏足够的农业支持政策空间，不仅使我国农业政策难以有效弥补基础竞争力差距，而且面临在WTO受到合规性质疑和挑战的巨大压力。2016年9月，美国在WTO就我国三大主粮国内支持政策正式提出磋商和争端解决诉求，认为中国对三大主粮实施的国内支持政策与中国加入WTO相关承诺不符。美国提出的挑战并不是针对我国对三大主粮的补贴过多，而是针对我们的支持政策突破了加入WTO时的承诺。实际上，我国对三大主粮的补贴远低于美国。根据美国向WTO的通报数据，2001年美国对大米的产品特定支持达到产值的82.5%。根据美国有关机构研究，2014年美国小麦种植者每人获得的补贴为4.4万美元，玉米种植者每人9.9万美元，大米种植者每人4.6万美元。美国因为拥有最终约束水平为190亿美元的综合支持量，从而拥有了提供超出微量允许水平的政策空间，能够将补贴向重要作物倾斜，而我国却无法使用。我国棉花的国内支持政策也受到了一些成员的非正式质疑。当然WTO定义的绿箱政策和蓝箱政策目前是不受约束的，学界也在探讨“黄转绿”和

“黄转蓝”的可能性，也提出把对农业的支持政策转变为对农民收入的直接补贴，但要真正实现转箱且不受挑战面临许多实际困难。

3. 多年来行之有效的最低收购价和临时收储政策失去了运行基础和条件，面临难以持续的困境。这类政策是欧美西方国家普遍使用的政策，其运用有相当长的历史，现在仍在使使用，尽管使用的范围、数量、力度呈不断下降的趋势，具体形式也在不断变化。美国的贷款价格政策、反周期支付政策、价格损失保障政策以及欧盟的干预价格政策均属于此类。根据2013年欧盟共同农业政策改革方案，2014—2020年欧盟继续对谷物、乳制品、牛肉三大类8个产品实施价格公共干预政策，对食糖、猪肉、脱脂奶粉等产品通过特定条件下补贴私人储备进行价格干预。

最低收购价和临时收储价实际上是保证种粮务农者最基本效益的一个托底价格，目的是为了在推进市场化进程中保障市场稳定和生产者最基本收益。这些政策在现实中确实发挥了重要作用，指责其有违“发挥市场在资源配置中的决定性作用”的观点也是站不住脚的。即使在实施价格支持政策的情况下，粮棉油糖等大宗农产品的价格涨幅仍落后于成本涨幅。2006—2016年，我国稻谷、小麦、玉米、大豆、油菜籽、棉花和甘蔗平均售价的年均增长率分别为5.4%、4.5%、2.0%、4.2%、6.9%、2.0%和6.5%，均低于同期成本涨幅（表5）。

表5 我国主要农产品每50千克成本与价格增长情况

单位：元、%

农产品	项目	2006年	2010年	2015年	2016年	2006—2016年年均增长
稻谷	价格	80.6	84.0	138.0	136.8	5.4
	成本	58.0	118.0	120.5	122.3	7.7
小麦	价格	71.6	99.0	116.4	111.6	4.5
	成本	55.5	81.6	114.4	121.5	8.2
玉米	价格	63.4	93.6	94.2	77.0	2.0
	成本	46.9	67.9	107.6	107.1	8.6
大豆	价格	125.8	193.6	198.1	190.2	4.2
	成本	100.3	142.4	238.9	275.4	10.6
油菜籽	价格	116.8	199.9	229.5	226.6	6.9
	成本	115.8	196.5	321.5	353.7	11.8
棉花	价格	606.5	1 238.3	595.2	738.1	2.0
	成本	437.7	710.3	996.4	936.3	7.9
甘蔗	价格	13.1	22.6	22.2	24.6	6.5
	成本	9.2	14.4	21.1	20.8	8.5

注：成本和价格数据来自《全国农产品成本收益资料汇编》。

但是，随着我国大宗农产品生产成本发生阶段性变化并越来越高于主要出口国，由于缺乏相应的关税保护，近年来主要农产品进口税后价格低于收储价格成为常态，进口“天花板”效应使得这些政策失去了“低吸高出、吞吐储备、稳定市场、发挥托底作用”的运作环境，使得本应该在特殊情况下才启动的措施变成永久性措施，造成“边收储边进口”“洋货入市、国货入库”的现象。任何一个国家不可能对全世界的产品进行最低价收购和收储，在

当前阶段和条件下,这一政策面临难以持续的困境。如果要保持目前收储价格水平,库存将进一步增加,财政负担和库存损失将进一步加重。随着价差的扩大,这一政策可能突破我国向 WTO 承诺的 8.5%微量许可的“黄箱”支持。美国起诉我国三大主粮国内支持政策不合规,挑战的主要是最低收购价和临时收储政策。

但调整政策、降低价格也面临着艰难抉择。开放条件下国内农产品市场价格很大程度上取决于进口税后价格。在进口税后价格低于政策性收储价格、也就是低于成本价的常态下,市场定价就是内外价格并轨,这意味着国内市场价格低于目前的平均成本,这将给国内农业发展和保障重要农产品基本供给带来长期挑战。

二、开放视角下我国农业供给侧面临的问题和挑战

(一) 价差驱动下的“非必需进口”大量增加,给农产品总量和结构平衡带来挑战

适度进口是由我国国情决定的必然选择。新粮食安全战略的核心之一就是适度进口。由于受加入 WTO 的承诺约束,我国农业保护和进口调控手段严重不足,近年来在内外价格倒挂情况下,大宗农产品进口动力强劲,进口过度问题凸显,超过正常产需缺口之上的“非必需进口”大量增加。在国内产需存在缺口、国内生产总量没有超过需求总量的背景下,近年来我国大宗农产品出现库存积压和“卖粮难”,其主要原因并不是生产过剩,而是过度进口。

过度进口是造成当前大宗农产品过剩和库存积压的主要原因。目前三大谷物进口量仍维持在关税配额量之内,但大麦、高粱、木薯、玉米酒糟(DDGS)等玉米替代品进口量增长迅速。按照我国传统的粮食口径,将大豆和薯类计入粮食范畴,2012—2015年,我国每年粮食产需缺口约为 5 000 万吨,但净进口量在 8 000 万~1 亿吨,4 年累计过度进口 1.5 亿吨左右。2016 年我国粮食产量 6.16 亿吨,消费量 6.7 亿~6.8 亿吨,进口 1.14 亿吨,过度进口仍在 5 000 万~6 000 万吨。年度供需难以平衡,就不可能有空间来吸纳释放的库存,这给粮食去库存带来了很大压力。粮食以外的棉油糖过度进口问题也比较突出。我国棉花和食糖年产需缺口均在 150 万~300 万吨,但 2011—2015 年我国累计进口棉花和食糖分别为 1 800 万吨和 2 000 万吨,分别超出正常产需缺口 1 000 万吨和 600 万吨。2016 年加大了进口调控,在大量库存积压情况下,棉花和食糖进口仍达到 120 万吨和 300 万吨。2014 年对棉花实行目标价格政策后,棉花市场价格下跌,棉花进口下降,但棉纱进口增加,综合考虑来看棉花棉纱过度进口问题仍比较突出。油籽和植物油进口也存在过度问题,导致近年来收储加工的菜油大部分积压在库,2015 年油菜籽临时收储政策不得不做出较大调整。2016 年前 10 个月,谷物和大豆分别进口 2 210 万吨和 7 731 万吨,比 2015 年同期增加 13.5%和 16.4%。过度进口给农产品总量平衡和农业供给侧结构性改革带来了很大的挑战。

过度进口和“非必需进口”的大量增加,也是国内农产品结构失衡的重要原因。从直观分析来看,我国进口最多、占比最大的是大豆,而国内生产积压严重、库存较大的农产品主要是玉米,进口与国内供给侧结构失衡关系不大,但考虑到粮食产品在种植和消费上存在替代性,深入分析来看,过度进口是造成供给侧结构失衡的重要因素。过度进口并不代表所有农产品进口都过度,必然集中在那些竞争力相对更弱、保护和支持水平相对更低的产品上,由此引发的不同产品生产过剩程度也必然不尽相同。就耕地等农业资源用途替代性而言,增加大豆的种植可以减少玉米的种植,而且可以优化农作制度,更好地实现可持续发展。根据

大豆和玉米单产测算,如果增加2 000万吨的大豆种植,就可以减少6 500万吨左右玉米产能,但前提是必须要有有效的手段来调减2 000万吨大豆进口。我国历史上大豆最大播种面积达1 333万公顷,按当前单产水平计算,总产可达2 500万吨。如果没有过度进口的影响,当前大豆产量达到3 000万吨是比较合理、可行和可持续的。事实上,在加入WTO之初我国就实施了大豆振兴计划,但在进口影响下收效甚微。目前形成的供需缺口并不全是硬缺口,有相当一部分缺口是因为过度进口造成的。过度进口导致国内大豆生产停滞和产量减少,从而增加了玉米生产过剩的压力。就农产品消费替代性而言,大麦、高粱、DDGS和干木薯等玉米替代品进口过快增长,减少了玉米消费、加剧了玉米库存积压。2010—2015年,年玉米替代品进口量由1 128万吨增至3 745万吨,年均增长27%。2016年,在国内玉米供大于求、库存严重积压情况下,玉米替代品仍进口2 212万吨。

“非必需进口”大量增加对农业供给侧结构性调整带来了挑战。从2014—2016年平均来看,我国粮棉油糖播种面积占作物总播种面积的80%,蔬菜、中药材占比分别为13.2%和1.3%,茶园、果园面积分别相当于农作物总播种面积的1.7%和7.8%^③。在粮棉油糖普遍受到过度进口影响而库存积压的情况下,粮棉油糖大宗农产品类别之间的结构调整余地不大。如果将一小部分用于粮棉油糖大宗农产品生产的耕地资源,调整到蔬菜、水果、茶叶等小宗、特色作物生产上,这将对小宗农产品市场稳定和供需平衡带来巨大甚至灾难性的影响,大宗农产品调整到小宗农产品生产的余地也非常有限。大宗农产品“非必需进口”大量增加对供给侧结构调整的挑战巨大。

值得注意的是,近年来乳制品和肉类产品进口呈快速增长势头,2011—2016年,乳品进口量由91万吨增至218万吨,年均增长19.2%,2014—2016年平均每年进口197万吨;2011—2016年,猪牛羊肉进口量由149万吨增至396万吨,年均增长21.6%,2014—2016年平均每年进口279万吨。在最终消费相对稳定的情况下,畜产品进口与饲料粮进口具有强替代关系。尽管目前畜产品进口规模有限,乳制品和猪牛羊肉进口折合玉米^④约2 800万吨,如果进口势头继续,将对我国农产品总量和结构平衡带来越来越大的压力。造成进口过度的直接原因是内外价差扩大,根本原因在于基础竞争力先天不足和保护调控手段后天缺乏。内外价差扩大是我国农业进入新的发展阶段后,基础竞争力先天不足的必然表现形式。

(二) 进口对国内价格打压和抑制增强,给产业发展动力换挡和农民增收带来挑战

随着大宗农产品全面净进口和进口量的增加,进口对国内价格的抑制和打压作用越来越显著,即进口价格的“天花板”效应不断增强。近年来国际大宗农产品市场处于下行周期,农产品价格已跌至2010年以来最低点,这进一步增强了进口对国内价格的打压作用。

近年来内外价差扩大成为常态。在我国大宗农产品生产成本日益接近日本、韩国、瑞士等国的同时,由于缺乏像这些国家所具有的高达百分之数百乃至上千关税水平的保护,大宗农产品进口税后价低于国内成本价成为常态。棉花、食糖成本价已经时常高于配额外进口税后价;玉米成本价在一定时段已高于配额外进口税后价,高于替代品进口税后价;大米、小

③ 农作物总播种面积不包含茶园、果园面积。

④ 料肉比分别按照以下数值计算:牛肉为6:1,羊肉为5:1,猪肉为3:1;乳制品先根据产品构成按相应比例折合为鲜奶,再按照1:1的比例折合为玉米。

麦成本价目前尚低于配额外进口税后价，但空间非常有限。按 2016 年运费和我国配额外关税折合计算，主要出口国玉米、高粱、大豆、棉花、糖料甘蔗折合到岸税后价的底线水平分别为 2 217 元/吨、1 442 元/吨、2 642 元/吨、16 677 元/吨和 389 元/吨，分别比我国成本低 140 元/吨、635 元/吨、1 922 元/吨、2 397 元/吨和 47 元/吨。玉米按配额外关税计算，进口税后价也大幅低于国内成本价。

进口价格打压迫使玉米临时收储政策调整，玉米种植收益大幅下降。粮食最低收购价和临时收储价是根据国内“生产成本加合理利润”或“生产成本加基本收益”的原则确定的，实际上是保证种粮务农者最基本效益的一个托底价格。这些政策本身就是市场化改革的结果，目的是为了在推进市场化进程中保障市场稳定和生产者最基本收益。这些政策在现实中确实发挥了重要作用。但是，受进口价格“天花板”效应的作用，这一政策难以持续不得不进行调整。2016 年根据“市场定价、价补分离”的原则调整了玉米临时收储政策，玉米价格大幅下跌，农民因此损失 1 300 亿元，考虑财政补贴近 400 亿元，农民收入净损失仍高达 900 亿元。

价格打压使得许多重要农产品国内市场价格跌破生产成本。2012—2016 年，国际棉价持续低于国内生产成本。2014 年价格政策调整后，受低价进口棉打压，国内棉价大幅下跌，低于成本价格约 14 000 元/吨。国家对新疆棉区实行目标价格政策，2014 年目标价格为 19 800 元/吨，新疆棉区需支付的价差补贴达 5 800 元/吨左右，财政负担很大。2015 年和 2016 年目标价格分别下调为每吨 19 100 元和 18 600 元，但每吨价差仍高达 5 100 元和 4 600 元。除新疆外，黄淮海等棉区实施 2 000 元/吨补贴政策，但市场价加补贴仍低于成本，导致棉花生产连续 5 年减产。2014 年我国食糖价格下跌至每吨 4 450 元，低于 5 164 元的成本，糖企全面亏损 100 亿元。2015 年糖企为降低进口影响实行行业自律，价格稳定在 5 350 元，糖企减亏至 18 亿元，但蔗农因甘蔗价格下调净收入减少 80 亿元，植蔗积极性下降。

乳制品和肉类产品内外价差也在扩大，价格打压作用将进一步显现。随着进口量的增加，乳制品和肉类产品受到的价格打压作用不断增强。2014 年国际全脂奶粉价格从年初的每吨 5 158 美元降至年底的 2 576 美元，跌幅达 50%；折人民币约 1.6 万元，远低于国内奶粉每吨 3.5 万~4 万元的生产成本。国内牛肉价格 2012 年下半年起高于国际价格，每吨价格由 2012 年的 4.5 万元上涨到 2014 年的 6.3 万元，而澳大利亚进口牛肉到岸价同期从 4.5 万元跌至 3.5 万元，国内羊肉每吨价格由 2012 年的 5.2 万元上涨到 2014 年的 6.5 万元，而新西兰羊肉到岸价在 2.5 万元左右并呈不断下降趋势，国内羊肉价格在 2016 年 7 月跌至 5.4 万元/吨。

一个产业若没有合理的价格、基本的利润，产业发展就缺乏必要的激励和动力，就不可能持续发展。受价格下跌影响，农民生产积极性严重受挫。2012 年以来，我国棉花、糖料的播种面积持续大幅下降。据国家棉花市场监测系统的调查，2016 年全国棉花播种面积 292 万公顷，比 2011 年下降了 44.8%。根据中国糖业协会的统计，2012—2015 年全国糖料播种面积连续三个榨季减少，累计减少 40 多万公顷。由于国内原奶销售困难、奶价下跌，“倒奶”“杀牛”现象层出不穷且日益加剧。如果说大豆等个别产业受到进口冲击后，还可以通过调整结构、腾出资源改种其他作物来减缓其实质性影响以及对农业的整体影响，那么在大宗农产品大范围受到进口影响的情况下，农业调整结构余地有限，进口冲击带来的影响和挑战将是前所未有的。