


农业贸易研究

2014—2015

农业部农业贸易促进中心 编

N
ongye Maoyi Yanjiu

 中国农业出版社

农业贸易研究

2014—2015

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

农业贸易研究. 2014~2015 / 农业部农业贸易促进
中心编. —北京: 中国农业出版社, 2016. 1
ISBN 978-7-109-21600-6

I. ①农… II. ①农… III. ①农产品贸易—国际贸易
—中国—2014~2015—文集 IV. ①F752.652-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 084197 号

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 赵 刚

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行
2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 15

字数: 230 千字

定价: 38.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《农业贸易研究》(2014—2015) 编辑委员会

主 编：倪洪兴

副主编：于孔燕 徐宏源 宋聚国

委 员：(按姓名笔画排序)

王东辉 王占禄 王岫嵩 王学兰

吕向东 刘丽佳 李蔚青 张军平

张明杰 张晓婉 陈建新 封 岩

赵军华 潘 久

执行主编：王岫嵩 吕向东

统筹两个市场关键要确保 进口适度适当可靠

(代序)

农业部农业贸易促进中心主任 倪洪兴

今年的中央1号文件明确提出，要“统筹用好国际国内两个市场、两种资源”，“加快形成农业对外贸易与国内农业发展相互促进的政策体系，实现补充国内市场需求、促进结构调整、保护国内产业和农民利益的有机统一”。这一精神和要求需要我们结合当前农业实际和面临的突出问题、切实贯彻到对进出口贸易和国内生产的调控和改革上。

一、当前农产品过剩和卖难问题与过度进口密切相关

我国大宗农产品库存大量积压，各类粮油仓储企业储存的粮食数量之大“前所未有”，储存在露天和简易存储设施中的国家政策性粮食数量之多“前所未有”。棉花、食糖、油菜籽和奶粉库存积压都比较严重。这是当前我国农业发展面临的最突出的问题。

与以往不同，此次大宗农产品库存积压和“卖粮难”是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发生的。造成这一问题最重要的原因是进口过度，即超过正常产需缺口之上的“非必需进口”大量增加。2012—2014年我国粮食产需缺口每年在5000万吨左右；而同期粮食净进口分别为8043、8837、10429万吨，3年累计过度进口1亿多吨。棉花和食糖常年产需缺口在200万吨左

右,但2011—2014年累计分别进口棉花和食糖1 616万吨和1 470万吨,分别超出正常产需缺口800万吨和670万吨。食用油籽和乳制品也存在进口过度问题。近年来收储加工的菜籽油大部分积压在库。2014年乳制品进口折合鲜奶1 000多万吨,占国内原奶产量的1/4。

2015年,过度进口问题继续加剧。考虑可释放库存,就总量而言,2015年我国粮食供需基本不存在缺口,但全年进口1.24亿吨。其中谷物进口3 272万吨,占粮食总进口量的26%;谷物中高梁、大麦共进口2 143万吨。大豆进口8 169万吨,占粮食进口总量的66%。木薯进口938万吨。另外,玉米酒糟(DDGs)进口682万吨,如将其纳入粮食范畴,粮食进口量达1.3亿吨。综合考虑品种调剂需要和具体产品存在的硬缺口以及粮食产品间的替代性,估计进口中有一半以上为非必需进口。在高库存水平下,2015年食糖进口485万吨,增长39%,占国内生产量的46%。棉花进口176万吨,下降34%;但作为棉花替代性产品的棉纱进口235万吨,增长17%;棉花棉纱合计进口411万吨,占国内生产量的70%多。

当然,大宗农产品生产过剩具有结构性特征,在玉米大量过剩的同时,大豆产需缺口巨大。但大豆产需缺口的形成本身是过度进口影响的结果。大豆进口不仅占据了全部大豆需求新增市场,抑制了国内生产在资源承载能力以内的应有增长,而且挤占了国内生产的既有市场份额。受入世后市场开放影响,尽管实施了大豆振兴计划,我国大豆生产仍徘徊下滑,由最高1 800万吨减少到目前的1 200万吨,大豆自给率不足20%。

总的来看,此次农产品过剩问题的实质很大程度上主要是进口过度问题。

由于我国农产品进口主要来自于美国、澳大利亚、巴西、阿根廷

廷等农业竞争力强的国家，其增产和出口潜力很大。如不能有效控制“非必需进口”，当前农业产业面临的问题难以根本缓解。

二、进口过度的根本原因是农业基础竞争力先天不足、保护调控手段后天缺乏、国际市场价格波动下行

过度进口的直接原因是内外价差扩大，而价差问题的本质是成本问题，根源在于我国基础竞争力先天不足。这是个基础性因素。农业特别是大宗农产品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。我国大宗农产品进入了成本快速上涨时期，生产成本必然与瑞士、日本、韩国的水平日趋接近，与美国、加拿大、澳大利亚等主要出口国的差距不断拉大。基于成本之上的国内大宗农产品市场均衡价格与国际市场价格差距扩大的趋势不可逆。

就贸易而言，对进口动力有实质性影响的是国内价格与进口税后价之间的差距。由于缺乏瑞士、日本、韩国等国所具有的高关税等调控手段，国内均衡价格不仅高于国际市场，而且也高于进口税后价格，这是造成我国“非必需进口”不断增加的政策性因素。我国对三大主粮以及棉和糖实行关税配额管理。目前水稻、小麦国内价格还没有超过配额外进口税后价，玉米在特定时段国内价格已高于配额外进口税后价，棉花、食糖配额外进口税后价低于国内价已是常态。其他粮食产品、植物油和油籽以及肉奶产品实行单一关税，国内价格均已高于进口税后价。由于产品间具有替代性，进口带来的影响更为广泛复杂。国内市场均衡价格高于国际市场价格，特别是高于进口税后价格所带来的挑战，即成本决定的地板价高于天花板价格所带来的挑战，是未来国内农业产业发展需要破解的一

大难题。

除了基础性因素和政策性因素外，国际市场波动趋低是内外价差问题加剧、进口过度的周期性因素。需要注意的是，2008年以来世界粮食生产能力得到了较大的提高，但需求增长因生物质能源发展放缓而减缓，预计未来5年国际农产品市场价格将继续保持低位。人民币升值对内外价差的扩大也有很大的影响，但在贸易整体顺差形势下，人民币缺乏持续贬值的基础。

内外价差扩大本质上是成本差距的扩大，与国内价格支持政策没有必然联系。最低保护价收购、临时收储这类价格支持政策是美欧西方国家普遍使用的政策，其运用有相当长的历史，与市场经济和发挥市场决定性作用并不矛盾。我国的最低保护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，实际上是保障农民种粮务农基本收益的托底价。但是在开放条件下，如果没有与内外成本差距相适应的关税政策来配套，基于顺价销售的最低保护价和临时收储价政策是不可持续的。

三、着力统筹，确保进口适度适当可靠

我国农产品贸易达到了相当规模，进口不再是限于品种调剂和余缺调节，而是供给的重要来源。2014年，按播种面积当量计算，粮棉油糖肉和奶净进口相当于9亿亩播种面积的产出，相当于国内作物总播种面积36%。2015年粮食净进口1.3亿吨（含玉米酒糟），占我国粮食总量的1/5。农业供给侧改革不能不考虑进口这一因素，无论总量平衡、结构调整、提升效益都必须考虑进口的影响和作用，必须着力两个市场两种资源的统筹，确保进口适度适当可靠、与国内生产和农民增收需要相协调。

（一）要建立和完善与生产、需求、进口三元平衡相适应的调

控体制和机制，切实保障大宗农产品进出口与国内生产、农民就业增收相协调。要在综合考虑保障基本供给、确保农民就业增收、适应资源环境承载能力、满足气候生态多样性和合理农作制度需要四方面因素的基础上，确定大宗农产品生产目标。要在准确把握需求的基础上，明确进口的合理规模，确定进口调控目标，明确调控职能部门和职责。

（二）构建开放型农业支持和农产品价格政策体系，确保国内农业产业健康稳定。要保障农民种粮务农有收益有积极性，要保证生产的农产品在市场上具有价格竞争力。在缺乏欧盟、日本、韩国那样的高关税保护的情况下，加强我国财政支农力度具有更为重要的意义。要在练好内功的同时，从我国大宗农产品基础竞争力实际出发，从国内生产成本与世界主要出口国差距扩大的趋势出发，进一步加大对农业特别是粮食的支持力度，有效降低或弥补生产成本，确保国内生产的产品与进口产品在公平的基础上竞争。要完善农产品价格支持政策，在继续目标价格政策试点的同时，探索采取“稳定一头、放开一端”的思路调整最低保护价收购和临时收储政策。在适当完善的基础上继续对三大主粮进行最低保护价和临储价收购，以保障种粮收益；引入竞争机制适度扩大收储企业范围，放开收储企业收储粮销售；财政对收储企业进行价差补贴或市场价格损失保险补贴。

（三）健全贸易救济和产业损害补偿机制，确保农业产业安全。在产业受到损害和损害威胁时，采取贸易救济措施是WTO规则赋予的权利，是保障国内产业安全的法定手段。应坚持“两反一保”条例立法宗旨，更加积极利用好贸易救济手段，依法推进贸易救济制度化、常态化。应尽快研究建立农产品贸易损害补偿机制，对受

到损害的农业产业、地区和农民提供必要补偿，帮助其调整结构和提升竞争力，增强国内农业产业参与国际竞争和应对风险的能力。

(四) 扩大优势农产品出口，推进农业走出去和市场多元化战略实施，确保进口来源和渠道可靠。要加大对优势农产品出口促进的支持力度，着力提升优势农产品国际竞争力，充分发挥农产品出口增值增效作用，提升更大范围配置资源的能力和效率。要积极推进战略性农业国际合作，结合一带一路战略，务实稳步推动农业走出去，推进进口市场多元化。要把推进走出去与推进市场多元化战略有机结合，提高走出去目标国家和区域生产和进出口能力，促进建立多元稳定可靠的进口渠道，减少进口依存度提高带来的风险。

目 录

统筹两个市场关键要确保进口适度适当可靠（代序）

WTO 多哈农业谈判与中国参与研究	(1)
后巴厘 WTO 农业谈判方向与中国的作用	(16)
粮食安全与“非必需进口”控制问题研究	(20)
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	(45)
国际农产品供需市场需要把握的六大特征	(61)
当前我国大宗农产品进口存在的问题及面临的挑战	(69)
我国粮食进口增长原因与对策建议	(76)
世界主要粮食出口国的粮食生产潜力分析	(84)
大宗农产品内外价差扩大问题与对策研究	(98)
农业开放问题之农业贸易开放	(109)
当前糖业发展面临的困境及应对建议	(127)
警惕我国农业面临的三大风险	(137)
2014 年农产品贸易形势与凸显的问题	(141)
中国国际渔业博览会 20 年成长之路	(148)
我国水果出口现状及面临的挑战	(153)
国际组织预计未来 10 年全球农产品供给充裕实际价格下降	(167)
近年来全球玉米生产贸易形势及未来预测	(175)
2015 上半年农产品贸易形势分析及下半年展望	(185)

2013 年我国农产品贸易形势分析及展望	(192)
2014 年鲁浙苏三省农产品贸易特点	(201)
美国味精反倾销和反补贴案对我国的启示	(206)
WTO 一般保障措施的界定和启用	(212)
《农业与粮食系统负责任投资原则》主要内容及对我国的影响	(219)

WTO 多哈农业谈判与中国参与研究

自多哈回合启动以来，经过所有成员艰苦不懈的努力，农业谈判在曲折中取得了阶段性进展，特别是 2013 年在巴厘岛会议上达成了早期收获成果。中国作为 WTO 新成员和发展中成员，对 WTO 农业谈判始终持积极和建设性态度。中国全方位参与了谈判过程，为推动谈判达成共识发挥了重要作用。在后巴厘农业谈判中，中国将继续发挥积极作用，确保多哈回合成为真正的发展回合并早日取得圆满成功。

一、WTO 多哈农业谈判回顾与展望

WTO 多哈回合谈判于 2001 年启动，目的是要建立一个“公平的和以市场为导向的世界农业贸易体制”。农业对于发展成员粮食安全、农民生计安全和农村发展具有特殊的重要性，对于发达成员而言具有很强的政治敏锐性，因此，农业谈判始终是多哈回合的难点、焦点和核心。《多哈宣言》规定了农业谈判授权，明确提出要“实质性改善市场准入；削减并以期逐步取消所有形式的出口补贴；实质性削减具有贸易扭曲作用的国内支持”；同时还明确“发展中成员的特殊和差别待遇应成为谈判所有要素的组成部分，并应包含在具体减让和承诺表中，及酌情包含在有待谈判的规则和纪律中，以便发展中成员能有效运用并能够有效考虑他们的发展需要，包括粮食安全和农村发展的需要”；“非贸易关注将在《农业协定》所规定的谈判中加以考虑”。

多哈回合是发展回合。农业谈判的目标就是要促进发展中成员的农业发展，关键就是要为具有出口利益的发展中成员提供更好的市场准入，为拥有大量小规模、生计型小农的发展中成员提供充分灵活性来应对贸易竞争带来的挑战。农业的特殊性使得农业谈判比其他任何部门的谈判更为复杂，难以协调和平衡。但是经过 14 年来所有成员的艰苦努力，经过多次反复和挫折，多哈回合农业谈判从最基本的问题和理念讨论开始，不断深入扩展，缩小分歧、扩大共识，并在达成共识的基础上取得了重要的阶段

性成果。阶段性成果主要包括 2004 年 7 月达成的谈判《框架协议》，2005 年达成的《香港宣言》、2008 年形成的模式案文，以及 2013 年在 WTO 巴厘岛部长会议上达成的早期收获成果。早期收获成果的取得为多哈谈判注入了活力，开启了 WTO 后巴厘谈判进程。

（一）《框架协议》达成的主要原则

2004 年 7 月达成的农业谈判《框架协议》重申了多哈农业谈判授权以及建立公平和以市场为导向的贸易体制的长期目标，强调“有待制定的模式需要包含给予发展中成员的、可以有效运用和具有意义的特殊和差别待遇条款。农业对于发展中成员的经济发展至关重要，它们必须能够实行支持其发展目标、扶贫战略、粮食安全以及生计关注的农业政策”。要求“以一种具有抱负水平、迅速和有针对性的方式”解决棉花问题。框架协议就市场准入、国内支持和出口竞争三大支柱等方面的谈判达成了基本共识。

在国内支持方面，明确按照分层公式削减扭曲贸易的国内支持总量（黄箱、微量允许和蓝箱措施之和），支持水平越高削减幅度越大；同时对黄箱、微量允许和蓝箱按照待定的公式进行分项削减或封顶；对特定产品的黄箱支持量将通过一定的方法进行限定；对蓝箱标准进行审议；明确主要用于生计和资源匮乏农民的发展中成员的微量允许免于削减承诺。

在出口竞争方面，明确规定将为最终取消出口补贴确定具体日期，同时将平行取消出口信贷、出口国营贸易和粮食援助等措施中的补贴和贸易扭曲成分，并制定有效的纪律约束加以规范。

在市场准入方面，规定使用分层公式削减关税，高关税多减，通过公式解决关税升级问题；在同意给予“敏感产品”一定灵活性的同时，要求通过削减关税与扩大关税配额相结合的方式改善这些产品的市场准入水平。给予发展中成员的特殊和差别待遇将是谈判所有要素的组成部分。发展中成员可以根据粮食安全、生计安全和农村发展需要的标准，指定适当数量的产品作为特殊产品，这些产品将可以获得更多的灵活待遇。将制定特殊保障措施机制供发展中成员使用。

在新成员待遇方面，明确新加入成员的特别关切将通过具体的灵活性条款给予有效解决。

尽管农业谈判框架协议回避了分歧较大的实质性问题，将其推迟到模式谈判阶段来解决，也没有明确减让公式和具体参数，但框架协议确定的

较为具体的原则和基本内容有助于消除当前世界农产品贸易中最为突出的问题，其内容较好地平衡和兼顾了发达成员与发展中成员的利益关切。

（二）《香港宣言》达成的主要共识

2005 年 WTO 第 6 届部长会议通过的《香港宣言》在《框架协议》的基础上就多哈农业谈判取得了进一步的实质性进展，深化和扩大了成员在一些重要问题的共识。

在国内支持层面，《香港宣言》明确分三层削减黄箱综合支持量（AMS）最终约束水平和扭曲贸易的国内支持总量，层数越高线性削减幅度越大。位于较低层的总 AMS 最终约束水平相对（产值）较高的发达成员将在 AMS 削减方面做出额外努力。无黄箱综合支持量（AMS）承诺的发展中成员将免于对微量允许进行削减和对扭曲贸易的国内支持总量进行削减。棉花生产方面扭曲贸易的国内补贴的取消比任何议定的总体公式更快且更具抱负水平，且实施期短于普遍适用的实施期。

在出口补贴方面，明确提出在 2013 年底前平行取消所有形式的出口补贴。还款期等于或少于 180 天的出口信贷、出口信用担保或保险计划应符合以商业为导向的纪律。

在市场准入方面，明确分 4 层安排关税削减，相关的分层界点有待谈判。发展中成员享有灵活性，根据基于粮食安全标准、生计安全和农村发展方面的指标自主指定适当数量的税目作为特殊产品；发展中成员将有权使用基于进口量和价格触发的特殊保障机制。特殊产品和特殊保障机制应成为农业谈判模式和谈判结果的组成部分。

《香港宣言》进一步细化了国内支持和关税的分层削减原则，提出了取消出口补贴的具体时间，对出口信贷进行了规范，明确了基于指标自主指定特殊产品的原则。

（三）2008 年模式案文的主要内容

在《框架协议》和《香港宣言》的基础上，2008 年 WTO 农业谈判形成了较为成熟的模式案文。案文在关税削减公式、敏感产品的数量和待遇、国内支持总体削减及纪律等核心议题方面都提出了较为具体的建议。

在国内支持方面，对于扭曲贸易支持总量（OTDS）削减和黄箱综合支持量（AMS）削减明确了层数、各层的分层界点、削减幅度和实施期；发展中成员享有较小的削减幅度和较长的实施期，无黄箱综合支持量（AMS）的发展中成员、粮食净进口发展中成员、新加入成员和低收入转

型小经济体免于削减；对特定产品综合支持量进行封顶，对蓝箱实行总量封顶和特定产品封顶。

在市场准入方面，规定发达成员农产品关税平均削减幅度不得低于54%，约束关税分四层进行削减，关税越高削减幅度越大，约束关税在75%以上的削减70%，实施期为5年，分6次平均削减；发展中成员平均削减幅度最高不超过36%，分五层进行削减，实施期为10年，分11次平均削减。发展中成员各层的关税少减8个百分点，低于10%的关税免于削减，实施期比发展中成员长两年，与入世承诺重叠部分可于入世实施期结束后1年开始执行。敏感产品数量一般不超过总税目数的4%，特殊情况可略有增加，但需额外扩大配额加以补偿。发展中成员根据粮食安全、生计安全和农村发展三方面的指标自主指定特殊产品，数量最多不超过税目总数的12%，其中最多5%免于关税削减，总体平均削减幅度为11%；发展中成员特殊产品数量最多不超过税目总数的13%，总体平均削减幅度为10%。发达成员自实施期第一天起将可以使用特殊保障措施的产品数量削减到占税目总数的1%，最晚在实施期的第7年末完全取消特殊保障措施。发展中成员自实施期第一天起削减到税目总数的2.5%。为发展中成员制定特殊保障机制。

2008年模式案文是在既有共识的基础上，较好地平衡了各方的利益，尽管各方对模式案文都有不满的地方，但作为一种脆弱的平衡，模式案文为绝大多数成员所接受。模式案文基本体现了多哈发展授权和业已达成的共识，虽然没有最终签署，但为下一步谈判奠定了基础。

（四）后巴厘农业谈判形势与面临的挑战

2013年，WTO巴厘岛部长会议就贸易便利化、粮食安全收储补贴以及关税配额管理3个议题达成了早期收获成果。这一成果的取得无疑为多哈回合谈判注入了新的活力，但巴厘早期收获成果的达成并没有实质性减少农业谈判既有的分歧和面临的困难，还有可能削弱一些成员推进多哈谈判的动力和政治意愿。因此，能否在既有共识和进展的基础上解决剩余问题，达成平衡的一揽子协议，尽快结束多哈回合谈判，还存在很大的不确定性，面临许多挑战。

就巴厘岛会议前后各方的谈判主张看，未来农业谈判面临三大挑战。一是能否坚持WTO多哈回合谈判授权面临挑战。多哈回合启动以来已经14年，国际农产品市场由总体上的结构性过剩，转为波动性风险性加剧

的态势，发生了较大的变化。但应该看到，发展中成员存在大量小规模、生计型农业的情况没有改变，在确保粮食安全和农民生计方面面临的挑战没有改变，多哈发展议程需要解决的基本问题没有改变，多哈发展授权的现实意义没有改变。尽管如此，一些成员认为多哈启动以来的形势发生了很大变化，提出了多哈授权是否继续有效、是否需要调整的问题。二是如何坚持既有谈判共识面临挑战。14年谈判不懈努力达成的共识来之不易。目前选择的关税削减分层公式，是经过了瑞士公式与乌拉圭公式之争、哈宾森减让公式的提出与放弃、其他减让公式的模拟和讨论之后，最终选定的。特殊产品具体灵活性条款的确定，经历了最初概念的提出、粮食安全/生计安全/农村发展基本标准的规范、基于三大标准的指标体系的完善以及大量相关研究和磋商。《框架协议》和《香港宣言》是所有成员达成一致的共识，2008年模式案文虽没有签署，但基本体现了既有的共识。坚持既有共识、在2008年模式案文基础上推进谈判是唯一现实可行的选择。但一些成员提出2008年模式案文没有最终签署，不是共识，只能作为谈判的参考，不能作为谈判的基础，这给如何坚持既有谈判共识带来了挑战。三是如何确保谈判重点聚焦面临挑战。2008年模式案文90%的内容已经达成一致，尽管成员都不满意，但为绝大多数成员所接受。后巴厘谈判应将没有达成一致的问题作为未来谈判重点，着力在一揽子协议平衡中有效解决。但一些成员提出新兴成员应作更多的减让承诺、发展中成员生计型农业支持应受到更严格约束和减让的主张，这将使农业谈判更加复杂、困难。

二、中国参与 WTO 多哈农业谈判情况

中国作为 WTO 新成员和发展中成员，对 WTO 农业谈判始终持积极和建设性的态度。中国全方位参与了谈判的全过程，为推动谈判达成共识发挥了重要作用。

（一）对多哈回合农业谈判授权的理解和把握

谈判授权是谈判的出发点和归宿点。对谈判授权和谈判目标的理解和把握是参与谈判的前提和基础。WTO 多哈回合农业谈判是乌拉圭回合农业谈判的继续，目的是要建立一个“公平的和以市场为导向的世界农业贸易体制”。乌拉圭回合谈判首次将农产品贸易全面纳入世界多边贸易体制的有效管理之中，达成了《农业协定》。但是，乌拉圭回合《农业协定》