

中国粮食进口格局的现状、成因及策略建议

■ 王廷勇 黔南民族师范学院

摘要:当前我国粮食进口规模不断扩大,进口市场日渐集中,于我国粮食安全不利。之所以形成这样的粮食进口局面,与我国粮食产需存在缺口、粮食生产成本较高、进口粮食价格较低、农业国内支持的负面影响等有直接关系。基于此,我国应该不断提升粮食自给能力及市场风险控制能力,开辟“一带一路”沿线新的进口来源市场,充分利用WTO贸易规则来完善国内农业支持政策,进而保障我国的粮食安全。

关键词:粮食进口;粮食安全;生产成本;进口价格

自从2004年粮食进口过渡期结束后至今,中国粮食进口额不断增长,形成了外国粮食入市、中国粮食入库的怪异现象,不仅造成了粮食资源的浪费,更是给国家带来了沉重的财政负担。鉴于这种局面,从2014年一号文件开始,每年的文件中均提出以“立足国内、适度进口”来构建中国粮食安全格局,强调要不断提升中国粮食自给率。2018年9月,习近平总书记在东北考察的时候,更是提出了“中国粮食、中国饭碗”的粮食安全观。显然粮食安全事关国家和社会稳定,如果我国的粮食安全要依赖于进口保障,一旦他国停止出口,必然会对我国粮食安全造成冲击。如今,新冠肺炎疫情肆虐全球,泰国、越南已经明令禁止大米出口,哈萨克斯坦等国家明令禁止面粉出口。在这种背景下分析我国粮食进口贸易格局,并探寻其形成原因,对于重新构建我国粮食安全战略具有现实意义。

一、中国粮食进口格局的现状

(一)粮食进口规模不断扩大

从2005年开始,我国粮食贸易开始由顺差转向逆差,粮食进口额不断增长。农业农村部的数据显示,2007-2013年我国小麦进口规模不断扩大,2013年的进口额为18.74亿美元;2014-2017年进口额有所回落,到2018-2019连续两年进口额突破10亿美元。就玉米进口而言,2007-2012年进口额不断攀升,2012年的进口额达到了16.24亿美元峰值,2015年下降到11.12亿美元;而2013-2014年、2016-2019年,玉米进口额继续下降,这6年进口额均低于10亿美元。再看大米进口,从2007-2019年间,仅仅在2008-2009、2012-2013年间进口额有所下降,其他年份均处于增长态势,其中,2012年进口额达到了11.58亿美元,2018年达到过去10多年的最高值,为18.95亿美元,2019年有所下降,进口额为14.56亿美元。大豆进口额在过去的10多年内也是不断增长,除了2008-2009、2012-2013年略有下降,其他年份的进口额均超过300亿美元,其中2014年进口额最大,为402.63亿美元。

(二)粮食进口市场比较集中

1. 小麦进口集中于澳大利亚、加拿大和美国,从其他小麦主产区进口量较少。2007-2019年,我国从上述三国进口额占到了我国小麦进口总额的90%以上。2007、2010、2012、2019这四年,我国从澳大利亚的进口额占到了我国小麦进口总额的25.1%、35.6%、14.2%、20.3%,在其余年份,我国从澳大利亚进口额比重依然较高。2009-2019年这11年时间内,除了2014、2015两年,从加拿大的进口额分别占到了我国小麦进口总额的15.1%和35.2%,其余年份从加拿大的进口额占年度小麦进口总额的比重约为15-30%之间。2009、2013这两年我国从美国进口的小麦较多,两年进口额分别占到了各自年度小麦进口总额的45.6%和67.4%,因中美贸易摩擦的影响,2018-2019年进口额有所下降,分别降至32.1%和25.8%。近些年来,随着“一带一路”战略的不断推进,我国从哈萨克斯坦进口额在不断扩大,到2019年我国从哈萨克斯坦的进口额为1.35亿美元,占2019年我国小麦进口总额的

[作者简介]王廷勇(1975—),男,博士,黔南民族师范学院经济与管理学院副教授;研究方向:乡村经济、乡村振兴。

9.89%。

2. 玉米进口集中于美国,从其他国家进口的比重在不断上升。2007-2009年这3年内我国玉米进口市场比较集中,主要是美国、缅甸和老挝三国。2010-2019年我国从缅甸、老挝两国的进口额开始急速下降,分别维持5%以下和10%以下。其中,2010-2013年这几年我国从缅甸的进口额比重还不到1%,2019年进口额比重仅为0.5%。2010-2014年,美国一直是我国最大的玉米进口市场,特别是2010-2013年这四年我国从美国的进口额占到了各自年度玉米进口总额的90%以上。2014年美国依然是我国最大的玉米供给商,当年的进口额比重为45.1%,依然遥遥领先于其他进口市场,但2014年我国从乌克兰的进口额比重急剧上升,占到了当年玉米进口总额的35%。2015-2019年我国从乌克兰的进口额占到了各自年度玉米进口总额的60%。另外,因为中美贸易摩擦的原因,我国也开始从南美的巴西、阿根廷,欧洲的德国、法国,东南亚的泰国等国家进口玉米,从这些国家进口额比重在不断上升,玉米进口市场相对小麦而言要多元化一些。

3. 大米进口市场集中于东南亚、南亚国家。2007-2010年我国大米的主要进口市场是泰国,连续4年进口额占到了大米进口总额的90%以上。2011年泰国依然是我国大米进口的主要市场,进口额比重虽然下降到66.7%,但依然要高于其他进口市场。2012年从泰国进口额出现了大幅度的下降,比重仅为13.8%,2013-2019年这7年时间内波动不大,进口额比重基本稳定在20-30%之间。越南是中国大米进口

的另一个市场,2007-2010年进口额比重不足10%,2008、2009两年更少,还不到1%。2011年我国从越南的进口额开始增加,比重上升到31.1%,2013-2019年间从越南的进口额比较稳定,维持在50%左右,2019年更是达到了55%。从2012年开始我国从巴基斯坦的进口额开始上升,当年的进口额为2.7亿美元,比重为22.1%;2013-2016年从巴基斯坦的进口额基本上维持在10%的比重,2017-2018年开始下降,这两年大米进口额比重维持在5%左右,2019年因为南亚洪水,进口额比重仅为4.5%。

4. 大豆进口集中于美洲地区。农业农村部的数据显示,2007年我国的大豆进口量为3000万吨,到2015年已经上升到8000万吨,占到了全球大豆总进口量的60%,是名副其实全球大豆进口最大市场。我国大豆进口来源地比较集中,主要是美国、巴西和阿根廷三国。2007-2018年间,我国从美国的进口额占我国大豆进口总额的比重一直保持在30%以上,2009年更是突破了50%,但2019年降到了28.3%。从阿根廷的进口看,2007年的比重约为27.7%,但到2018年降至7.1%,从年份上看,除了2007、2010、2011、2012、2014、2019这几年的比重超过10%以外,其他年份从阿根廷的进口额比重基本上是保持在5-10%之间。从巴西的进口看,2007-2012年从巴西的进口额维持在我国大豆进口总额的30-40%之间,2013-2019年,比重保持在35-50%之间,巴西已经成为我国大豆进口的最大来源市场。此外,近些年加大了从加拿大、乌拉圭和俄罗斯三国的大豆进口量,2013-2019

年,从这三国的大豆进口额能够占我国大豆进口总额的10%左右。

二、中国粮食进口格局形成的原因

(一)中国粮食供需在部分年份存在较大缺口

尽管我国粮食总产量和单产量比较高,但粮食供需之间依然存在较大的缺口。大米、玉米、小麦、大豆四大主粮需求量与生产量之间存在一定的差距,当生产量小于供求量的时候,只能借助于粮食进口来实现供需平衡。整体看,在多数年份,我国粮食总产量是大于需求量的,仅在2004、2011-2013、2018-2019年我国粮食的总产量低于需求量。随着城镇化、工业化的不断发展以及人口的增加,对粮食的需求是一种刚性增长。1978-2019年,我国人口平均增长率达到了40%,城镇人口的比重上升幅度较大,到2019年城镇化率达到了59.6%。正是因为城镇化、工业化的快速发展,导致了对农业资源的占用如水土资源以及由此造成的环境污染问题,这些因素在很大程度上制约了我国粮食生产。总体而言,我国粮食产需基本上能够保持平衡,但无法保证每年都能够实现平衡,只要在部分年份存在缺口,进口就是必须的。另外,因为战略库存问题,进口也是不可缺少的。如今年的新冠肺炎疫情引发粮食主产国暂停粮食出口,我国粮食的战略库存就能够发挥其作用。

(二)中国粮食生产人工及土地成本高

粮食生产的劳动力及土地成本是影响我国粮食价格的主要因素。我国粮食生产的总成本是由生产资

料成本、劳动力成本以及土地成本所构成。按照中国农产品市场协会的测算,2012-2019年我国生产单位质量的玉米、大米、小麦所需的土地成本分别占其生产总成本的15-20%左右。因为气候等自然条件所限,生产单位质量的大豆所需的土地成本占其生产总成本的35-45%,如果是租种土地,土地成本还在上述比例的基础上再提升10%。就劳动力成本而言,生产单位质量的大米、玉米所需的劳动力成本占到其生产总成本的40%以上;生产单位质量的小麦、大豆所需的劳动力成本占到其生产总成本的30%以上,如果是雇工租种,劳动力成本还需要提升10%。对比中美两国的劳动力成本和土地成本可以看到,中国生产单位质量粮食所需的劳动力成本、土地成本均高于美国。另外,小农生产模式所需的大量劳动力老龄化严重,从2012年至今,我国60周岁以下的劳动人口减少了2100万人,在水土资源等处于劣势的情况下,劳动力的价格自然会上升。劳动力价格上涨以及土地面积减少,进一步限制了粮食规模生产对成本的降低作用,最终造成了我国粮食生产者积极性不高以及粮食价格的上涨。

(三)国外低价粮食造成的冲击

外国的粮食能够进入中国市场,根本的因素还是与价格有关。价格始终是市场竞争的重要因素,国外生产单位质量的粮食所需的人工成本、土地成本均要低于我国,自然其粮食价格就肯定会低于我国。按照大连商品交易所统计的2012-2019年国内粮食价格相关数据可以看到,我国小麦的单价在过去8年内是呈上涨趋势,玉米和大

豆的价格在整体上处于下降趋势,大米的价格也是呈上涨趋势。美国芝加哥商品交易所统计的2012-2019年美国四大主粮相关数据显示,四类主粮的价格是呈下降趋势,特别是玉米的价格,2019年与2012年相比下降了55.2%。2019年我国小麦、玉米、大米、大豆四大主粮价格分别是美国四大主粮价格的1.8倍、1.74倍、1.25倍和1.58倍。因此,即便是算上关税因素,我国本土的粮食价格与进口粮食价格相比依然不占优势。而价格是影响进口的基本因素,粮食进口额与粮食进口价呈反比关系,当价格下降时,进口量就会增加,价格上涨时,进口量就会减少。我国这样以利润为导向的粮食进口策略,容易造成对部分国家粮食的依赖,缺乏拓展进口市场规避风险的考量。

(四)我国农业国内支持制度的负面影响

我国农业国内支持最典型的措施就是最低收购价,它是一种典型的价格支持制度。我国开始实施这项措施是始于2004年,到2008年的时候,粮食最低收购价开始在全国范围内实施,尽管法律专向性有所削弱,但因其价格支持的本质属性,还是没有逃脱“黄箱”补贴之实。政府以前一年粮食生产的成本、市场供求状况以及国际市场上的粮食价格等因素为依据,在农户播种之前就公布了当年的粮食最低收购价,以此来引导农户调整生产结构并影响市场的价格预期。当粮食收获之后,如果市场价格低于最低收购价,政府就全部兜底收购;如果市场价高于最低收购价,最低收购价就无法启动。可见,我国粮食最低收购价是政府事先设定的,允许市场

价格波动后的下限价格,本质上就是一种托市价格。作为一种托市价格,其本身是对农户的一种保护,帮助农户形成最低预期的价格目标,但在一定程度上扭曲了粮食市场价格运行机制。为了促进农户增收,从2007年之后我国政府多次抬高最低收购价,导致了最低收购价影响了市场价格,市场价格不得不随着最低收购价的上升而上升。

三、中国粮食进口格局调整策略

(一)提升我国粮食自给能力及风险控制能力

当前我国四大主粮生产和需求之间存在一定的缺口,在部分年份还比较突出。我国粮食生产的主体是中小农户,分散化的经营模式无法形成规模效应,导致我国粮食生产的成本要高于美国等国家,本土粮食价格竞争并无优势。基于此,我国在乡村振兴战略的实施中,要将粮食生产嵌入其中,将小农户生产嵌入到区域农业经济体系中,提升粮食生产的规模效益和机械化水平,这样就能够降低劳动力成本,提升单元面积的生产效率。在科研方面,要不断加大新品种培育力度,不断提升单产水平。另外,我国还要不断提升主粮风险控制能力,减少对美国农业供求及市场信息的依赖。首先,我国应该建立自主的全球粮食供求信息系统,完善农业信息预警体系,强化数据的准确性与时效性。其次,要不断提升我国粮食生产加工企业的竞争力,吸引民营资本进入,打造中国自身的跨国粮商体系,形成对生产和销售过程的控制,打破国外四大粮商在中国市场上的

垄断地位。再次,要不断完善中国粮食储备体系,按照国际粮食供需信息进行科学合预测和合理存储,提升储备粮的流通速度。

(二)开辟“一带一路”沿线的粮食进口市场

“一带一路”战略的实施,加强了我国与沿线各国的经贸联系,以此来开拓新的进口来源市场。具体而言:第一,要加强与“一带一路”沿线各国的粮食政策沟通,加大对沿线国家的农业投资,打造粮食生产基地。第二,扩大从沿线国家的粮食进口力度。全球粮食产区除了北美、澳洲、南美之外,中亚、东非高原、俄罗斯也是重要的粮食产区。因此我国扩大对沿线国家的粮食进口力度。如小麦,哈萨克斯坦的小麦品质以及出粉率比较高,对美国的小麦具备一定的替代能力。第三,强化与沿线各国的粮食合作。当前全球未充分开发的地区主要集中在非洲,特别是东非地区,这里有适宜的气候、充沛的水资源和肥沃的土壤,中国企业要加大对这些地区的投资,促进金融通,在提升非洲本地粮食自给率的同时,可以为中国粮食进口开辟新的市场。第四,加强与沿线国家的粮食生产及贸易的基础设施建设。如建立境外农业经贸合作区,开辟新的种植基地;还比如利用现有的中国承建的大型基础设施工程来缩短粮食贸易时间,降低粮食运输成本。

(三)运用WTO贸易规则来维护我国粮食安全

显然,我国当前的粮食进口格局在很大程度上是因为加入WTO后才形成的,要维护我国的粮食安全就必须合理运用WTO贸易规则。第一,我国要积极推动新型粮食贸

易规则的建立。WTO的《农业协定》整体看,对发达国家更为有利,我国应该主动推进新一轮的粮食贸易谈判,在坚持现有的粮食市场准入及国内支持政策前提下,力争达成粮食出口竞争规则。第二,我国要充分利用好《农业协定》中的粮食贸易救济规则。因为我国粮食贸易未能经历关税化,所以难以启动特别保障措施,只能用市场准入来对进口实施配额限制。基于此我国应该从对美国其他农产品反倾销案件中汲取经验,加大反倾销、反补贴措施在粮食贸易领域的实施力度。第三,充分利用好《农业协定》中的“和平条款”,解决好贸易摩擦及纠纷。和平条款指的是《农业协定》第13条,即农业补贴不受《补贴与反补贴协议》约束。基于此我国要利用好“微量允许”中8.5%的比重,尽量将农业补贴向粮食生产领域倾斜,以此来提升我国粮食自给率。

(四)完善农业国内支持政策

国内农业支持政策改革一方面要符合《农业协定》的要求,同时也要兼顾我国农业生产及贸易的实际情况,确保国内支持政策的有效供给。具体而言:第一,推进耕地保护补贴的实施及推广。18亿亩耕地红线是不能动摇的,为了防止在城镇化和工业化进程中对土地用途的转变,我国可以借鉴美国的经验,实施耕地保护补贴。一方面要划分优质耕地区域,实施重点保护;另一方面要对一般耕地实施休耕计划,给予休耕补贴,并密切关注休耕期间土地用途的转换。第二,粮食直接补贴在坚持普惠性的同时要提升其补贴的精准度。粮食直补的普惠性必须坚持,这是《农业协定》的基本要求,在坚持普惠性的前提下,可以推行

粮食生产合同制度,规范生产者在合同期限的权利义务,避免农户获取补贴后转种经济作物,进而起到稳定生产的目的。第三,坚持农业补贴的脱钩机制。我国当前推行的目标价格支持、粮食直接补贴等均是与生产面积、作物品种相挂钩的制度,这是典型的黄箱政策。WTO规则并不禁止黄箱政策的实施,但不能超过微量允许的范围,我国黄箱补贴已有超标的嫌疑,应该尽量将黄箱政策转化为绿箱政策,将补贴与特定产品、生产面积脱钩。第四,完善最低收购价制度。我国实施最低收购价的目的是为了降低进口,但实施过程中适得其反。2018年我国就已经下调了小麦、大米的最低收购价。在降低最低收购价的同时可以借鉴美国的经验,推行生产贷款支持计划,确保农户的收入不降低,进而保障我国的粮食安全。▲

参考文献:

- [1] 郑国富. 中国小麦进口贸易发展的格局演进与路径优化[J]. 农业展望, 2020(1): 127-131.
- [2] 孙玉娟, 孙浩然. 粮食安全视阈下中国粮食进口贸易研究[J]. 价格月刊, 2020(3): 41-52.
- [3] 薛岩, 彭超. 粮食市场全面放开后的政策调控及其改革方向[J]. 理论探索, 2020(1): 115-123.
- [4] 王钢, 钱龙. 新中国成立70年来的粮食安全战略: 演变路径和内在逻辑[J]. 中国农村经济, 2019(9): 15-29.
- [5] 孙红霞, 赵予新. “一带一路”框架下跨国粮食进口物流通道探讨[J]. 对外经贸实务, 2019(6): 90-92.