doi:10.3969/j.issn.1003-5559.2020.09.014

国际市场对我国粮食产业发展的影响分析

■ 曾祥坤 中国财政科学研究院

摘　要：我国加入 WTO 后，国内粮食产业与国际市场深度关联，突出表现在贸易、产业链、政策等方面。国际市场有利于增加国内粮食供给保障、集约农业资源、提高产业效率，同时也带来了对粮食生产流通消费环节的冲击、加剧市场波动与投机行为、市场蚕食与社会人文环境多重风险叠加等不利影响。在短期内不可能退出国际市场的现实背景下，要积极主动参与国际市场协调竞争，利用好资源配置渠道优势，同时规避潜在的风险。

关键词：粮食产业；国际市场；贸易；外资

由于自然地理条件的差异性，导致各国粮食品种、结构、产量的非均衡性，客观上赋予了国际粮食市场较大的作用空间：通过粮食贸易实现品种串换、余缺调剂，进而提升世界粮食安全水平、改进全球福利。然而，粮食又是重要且特殊的生活必需品，粮食风险容易触发国家理性，从而增加世界粮食贸易的不确定性和脆弱性，危及粮食进口国的生存权利。在 nocv-2019 新冠状病毒疫情影响下，最大的稻米出口国印度大米出口受阻，第三大出口国越南一度限制大米出口，菲律宾、印尼等国瞬间出现粮食告急，国际粮食市场供给波动传导至国内，使原本趋于平静的国内粮食消费市场引发较大范围的抢购风波。粮食部门、粮食企业、粮食专家密集发声，充分释放粮食产能保障、库存储备充足、进口影响较小等信号，虽然从国家整体上看，抢购实属过分担忧，但是总量安全下的个体安全如何保证？公众囤米反映出对粮食安全的信心不足，如果未来真正发生粮食短缺，社会群体响应的负面影响将不可估量。因此，考虑粮食安全问题必须审视国际市场这个重要影响因素。

一、我国当前粮食产业已与国际市场深度关联

2001 年我国加入 WTO，以乌拉圭回合《农业协定》为准则作出承诺，粮食市场逐步对外开放。目前，国内粮食市场与国际粮食市场逐渐形成“你中有我、我中有你”的紧密关系，双方都很难重新回到入世前的初始状态。

（一）“两个市场”联动便捷，粮食贸易尤其进口量快速增长

以距离较远的美洲市场为例，美国西海岸的粮食离港经海运到我国口岸一般 20 天左右，美国墨西哥湾沿岸地区运河航线 40 天左右，南美巴西阿根廷 45 天左右，而粮食从内陆收储到港口集并，短则 1 周之内可以完成，这也意味着远在美洲的粮食，一两个月就可以从田间运到中国。同时，在开放条件下“两个市场”的供求信息能够得到快速响应，要素资源重新配置组合。近些年，国外粮食生产者瞄准我国粮食产需结构，作出相应的策略性调整。比如，早期我国为解决饲料用粮问题而大力发展玉米，玉米播种面积从2000 年 3.5 亿亩增长至 2019 年 6.2 亿亩，玉米产量从 1.3 亿吨增长至 2.6 亿吨，为了抢市场，美国就转种高粱、大麦等玉米替代品出口中国；2016 年我国开始调减玉米、增加大豆，美国就逆向操作，根据美国农业部预测报告显示，2019-2028 年将增加玉米种植面积，减少大豆种植面积。由此可见，国际国内“两个市场”是紧密联动的。

从贸易数据来看，粮食出口自 2007 年开始出现下滑趋势，绝对量变化在百万吨级，但从 2014 年开始，粮食进口量连年超过亿吨。2015-2019 年分别达到 1.25 亿吨、1.15 亿吨、1.31 亿吨、1.16 亿吨、1.11 亿吨，进口量位居世界第一。相比入世前的 2000 年，我国粮食进

[作者简介]曾祥坤（1991—），男，中国财政科学研究院博士研究生；研究方向：财政理论与政策。

口量仅为1357万吨。作为国际粮食市场上最大的买家，我国短期内难以全面退出国际市场；同时国际市场也很难找到能够替代中国的巨大需求市场，同样在短期内离不开中国。国际国内双方都很难重新回到入世前的初始状态。

（二）外资企业不断渗透我国粮食产业链，本土企业也在积极“走出去”

从上游种子化肥，到原粮收购储运，再到粮油加工销售，外资已经全面介入我国粮食产业链。在种子行业，持有种子经营许可证的外资种业公司有25家，数量虽然有所减少，但产业集中度增加，大型跨国种业公司，通过参股等形式，广泛介入国内种业。在收购领域，外资粮商早就开始布局，通过与农民开展合同订单、收购基层粮库等方式进入粮食流通，曾经发生的外资高价抢粮事件，可以侧面看出外资的布局策略。在加工销售，金龙鱼、胡姬花、香满园、鲤鱼等外资粮油品牌早已进入百姓餐桌，据《中国的粮食安全》白皮书数据显示，2018年涉粮外资企业加工转化粮食数量、产品销售收入分别占到全国的14.5%、17%。随着外资进入的深度和广度的拓展，外资企业在我国粮食市场的份额还将不断增长。随着WTO保护期的结束，我国粮食市场也主动向外资进一步开放。根据2017年版外商投资产业指导目录、2018年版外商投资准入负面清单，我国取消或放宽了种业、主粮收购批发、米面油加工等方面的外资准入限制。目前，外资可以控股除小麦、玉米以外的农作物种子生产，可以进一步向食用油脂、大米、面粉以及玉米深加工等方面延伸。

相比而言，我国粮食企业“走出去”刚刚起步，但势头较好。如2016年、2017年中粮集团分别完成收购Noble Agri（来宝农业）和Nidera（尼德拉）100%股权，组建中粮国际，投资布局各地粮食市场，每年采购的谷物和油料超过4000万吨，经营巴西最繁忙的桑托斯港码头，发展成为巴西大豆第三大出口商，坚定了打造我国“国际大粮商”的信心。

（三）国内粮食产业政策逐步与国际规则接轨

加入WTO，既有权利也有义务，那就是必须遵从WTO规则。在粮食贸易方面，一切调节手段关税化，即只通过关税政策对粮食贸易数量、品种、价格进行约束，取消许可证等非关税措施，同时落实关税减让，入世以来农产品平均关税税率下降了8个百分点。在粮食产业支持方面，WTO框架下的黄箱政策约束越来越明显，我国长期延续执行的粮食保护价、最低收购价等价格支持政策，部分作为黄箱政策计入8.5%的微量允许标准限度，政策执行空间变小，不得不进行收储体制改革，以更符合WTO规则的方式进行支持。

据统计，我国加入WTO的18年来，美国累计发起对我国农产品补贴政策的诉讼达14次。其中，在2016年的诉讼中，专家组在小麦、稻谷政策补贴上作出了有利于美方的裁决，构成了国内粮食补贴政策的外部压力。

二、国际市场对我国粮食产业发展的影响

我国加入国际粮食市场已是既成事实，且退回路径几乎被锁定，因此，现在再对国际市场作价值判断已无意义，更需要从产业关联的角度进行理性分析，找出有利的和不利的因素。

（一）有利因素：资源配置效率提升

1.增加国内粮食供给保障。粮食贸易互通能够分散自然、历史等非市场因素导致的风险。一是粮食数量保险。自然灾害在全球范围内随机分布，加入国际粮食市场，因极端自然天气导致的国内粮食数量短缺，可以通过国外渠道增加供给，相当于多了一道稳定供给的保险。我国在1959-1961三年自然灾害期间，本土粮食供给潜力充分释放仍不满足需求，只能突破思想束缚和市场封锁，转向多渠道粮食进口。二是粮食品种调剂。粮食品种性质的区域化，需要国际市场来调节。如我国的面食侧重蒸煮，欧美的面包侧重烘焙，经过历史长期的匹配选择，我国高筋小麦的产量和品质不如欧美，因品种结构导致供给短缺，必须借助国际市场进行调剂。据统计，我国目前仍然存在300-400万吨高筋小麦缺口，需要通过进口来弥补。

2.集约农业资源。进口粮食相当于进口资源。以大豆为例，2019年我国大豆播种面积1.4亿亩，产量1810万吨，亩产258.6斤，同年大豆进口8851万吨，进口依存度83%。假设大豆必须自给自足，那么需要增加大豆播种面积6.8亿亩，但2019年全国粮食播种面积17.4亿亩，如果大豆就需要8.2亿亩，相当于总播种面积的47%，相应地其他粮食作物的播种面积就会缩减。在有限耕地资源的约束下，确保谷物基本自给、口粮绝对安全的战略目标就无法实现。同时，绝对

的自给自足，还会增加水资源、能源、化肥等消耗，生态环境进一步承压。加入国际市场，借用国外资源，可以减轻国内粮食生产和环境保护双重压力，然后集中优势发展主粮品种，有保有压。

3.提高产业效率。向国际市场开放，伴随而来的外国资金、技术等要素纷纷进入，促进国内粮食产业升级；同时，外来竞争激活了国内市场，本土企业以时间换空间，长期看有助于提高粮食产业整体效率。比如，外资种业公司进入中国，凭借技术优势和科研投入，培育的“洋种子”品质高、受认可，曾一度迅速占领了部分市场，但最后的发展并没有导致种业的全面失守，相反，在长期竞争和交流互鉴中，本土育种能力也在不断增强，国产种子逐步重新占领市场，巩固了主导地位。据农业农村部公开数据显示，目前我国自主选育品种面积占比达到95%，进口种子市场份额仅占3%。

（二）不利因素：不确定性增加

1. 冲击粮食生产流通消费各环节。很多学者研究得出结论：加入国际市场后，国内粮食生产不具有比较优势。面对国际市场，一是分散的种粮农民受到冲击，与以出口为导向的美国大型农业综合企业相比，我国农民生产粮食在成本、质量、技术、价格上不占优势，在国际贸易规则下，双方处于不对等竞争状态，如果没有政府补贴和其他管制措施，农民集团很容易被外国企业所击垮。政府在生产环节的“四项补贴”从2004年145亿增长至1600多亿，仍不足以抵御风险。二是以国产粮为原料的粮食加工企业受到冲击，在成本端，国内粮价高于国际粮价，加工成本上升；在销售端，国内企业与国外企业面临同一市场竞争，两头压挤粮食加工企业利润。例如，虽然近3年玉米市场价格下降了20%，但全国酒精企业开工率只有50%左右，大部分企业处于盈亏平衡点，酒精出口不断减少，竞争力不强。三是消费者信心受到冲击，进口量激增引发粮食自给率的担忧，加之重金属污染等话题，国产粮食被“污名化”，社会心理预期将发生改变。近些年国内赴日本游客发生过抢购大米行为就是例证。

2.加剧市场波动与投机行为。受自然周期和市场供求的影响，粮食数量－价格本身就存在波动性，加入国际市场后，国际市场的波动会随着产业链传导至国内，可能导致两种后果：一是使原本稳定的国内市场变得波动，如2008年爆发全球粮食危机，国际粮价快速上涨1倍，国内成为“粮价洼地”，价差驱动本土粮食走私和出口，扭曲了粮食实际供求关系，增加了国内粮食安全的风险。为保国内粮食市场稳定和充足供给，决策者相继提高小麦、稻谷最低收购价，增幅达15%、20%，逐步化解了风险，但又引发了后续的粮食收储矛盾。二是使原本波动的国内市场变得更加波动，如这次疫情期间，春节前后，疫情导致人流物流交通的暂时性中断，多地显示超市货架大米抢购一空，随着后期疫情形势好转及有序复产复工，抢购行为逐渐减少，回归理性消费，但是3月下旬受全球疫情形势恶化的影响，印度采取“封国”防疫策略、大米出口受阻转内销，第三大稻米出口国越南宣布自3月24日起限制大米出口，继而哈萨克斯坦、埃及、塞尔维亚、柬埔寨等国也推出了粮食等农产品出口禁令，国际粮食市场供给波动传导至国内，使原本趋于平静的国内粮食消费市场再次引发更大范围的抢购风波，加剧社会恐慌心理。

同时，市场开放为国际投机资本提供了渠道。几乎每一次粮食市场波动，都有资本的“幕后手”，借助粮食减产、抢购等话题，现货囤积、期货炒作，推动粮价预期自我实现式上涨，增加了粮食产业安全的脆弱性。为此，我国政府在稳产的同时，严格保密粮食储备库存，通过储备高抛低吸，对投机资本进行防范。

3. 市场蚕食与社会人文环境多重风险叠加。跨国粮商逐步蚕食南美市场的教训值得反思，尤其在自由市场旗帜下，从贸易到物流再到生产的逆向发展和渐进渗透更需关注。外资企业布局中国，不仅带来了市场被蚕食的风险，还有其他多重风险：一是失去产业发展自主权，市场被资本理性操纵；二是本土粮食产业链及其关联的要素市场被挤出，生产企业、农户福利受损；三是附加在本土粮食产业相关的传统知识、生物多样性等消失，且随着时间推移将不可逆；四是市场完全控制后，垄断粮商进一步对消费者的福利侵蚀。最终市场风险、社会风险、人文风险、环境风险相互叠加，粮食产业完全依赖国际市场，从而形成更大的公共风险，危及国家自主性。

中国大豆案例可以作单品种的阶段性说明：外资通过贸易渗透加工市场，其参股的榨油企业，要求进口美洲转基因大豆，在数量上和品质上挤压国产大豆；因担心

“基因污染”，国产大豆传统出口市场萎缩；国产大豆种植积极性降低，豆农弃种；大豆进口20年(1999-2019年)增长20倍；市场份额最大的外资品牌金龙鱼“领涨”，消费者支出增加。目前，大豆行业尚未被外资完全垄断，但外资产业一体化及其对本土的排挤之态势已非常明显。

三、启示与建议

我国加入国际粮食市场，既有有利因素，也有不利因素，在短期内不可能退出国际市场的现实背景下，要积极主动参与国际市场协调竞争，利用好资源配置渠道优势，同时规避潜在的风险。

（一）坚持本土化战略，防范国际市场冲击

坚持“以我为主、立足国内”，充分开发利用本土资源，打造特色优势产业，形成“本土资源－本土产业”相互嵌套的稳定格局。明确各类企业在中国境内开展粮食加工转化业务，原则上优先采用本土粮食原料，支持和维护本土粮食生产种植，防止进口粮源的供给替代。要落实农业供给侧结构性改革，对照市场需求变化趋势，优化本土粮食供给结构，确保适销对路、产需平衡。探索建立进口转储机制，保障短缺品种供应，同时打击投机。

（二）深化拓展多边贸易体制，加强渠道能力建设

依托“一带一路”建设，积极与沿线国家发展粮食贸易，强化多边合作，拓展国内紧缺品种的进口来源渠道，降低国别集中度。支持国内有条件的企业“走出去”开展粮食产业投资，推进海外布局，特别要重点加强境外一手粮源收储能力、物流运输能力。可以总结中粮巴西桑托斯码头项目经验，加强海外港口运营和基础设施投资，争取形成稳定的国外粮食供应渠道。在深化拓展贸易合作过程中，要学习并运用好国际规则、东道国法律法规，积极参与国际粮食贸易治理机制变革，在当前WTO农业多边贸易谈判中，强调农业满足粮食安全供给目标的基本功能，把粮食安全的非贸易关注与其他关注区分开来，合理界定绿箱、黄箱政策，力争发展中国家享有较多的特殊差别待遇。同时，还要从历次贸易诉讼案例中汲取教训，维护中方正当权益，避免贸易摩擦。

（三）以资本控制外资，引导市场竞争合作

对待外资，既要谨慎防范，也要充分利用。密切关注外资企业在中国境内的发展动向，严防其产业链一体化布局，尤其是粮食生产种植环节，严格控制外资过度介入，提前做好应对措施。鼓励中方企业与外资的公开合作，防止变相参控股、潜在渗透。可以成立中外合资新公司，借助外资先进技术和管理优势，提高业务经营和运营能力，在股权设置上要充分考虑未来跨期市场做大后的增值空间，积极争取中方控股权，通过股权结构和公司治理，约束外资。

（四）科学合理制定补贴政策，增强风险抵补能力

重点关注国际粮食市场波动对国内市场带来的风险和不确定性，结合关联产业链进行风险总量评估和传导路径分析，及时斩断风险传播链条，防范粮食风险演化升级。针对国际粮食贸易脆弱性风险，要进一步完善生产环节的直接补贴政策，配套流通环节的最低收购价政策，通过收入直补和价格支持双重激励，调动农民种粮积极性，确保本土粮食产能和安全供给量。针对国际粮食贸易中不对等竞争问题，要在遵循国际补贴规则前提下，充分挖潜补贴政策空间，理直气壮地加强对粮食领域的财政支持力度，通过补贴上下游关联产业，如种子、化肥、农机以及饲料、酒精等行业，增强本土粮食产业链综合竞争力和抗风险能力，确保产业安全。▲

参考文献：

[1]江涛,姜荣春,王军.从大豆产业开放及其产业格局演变看粮食安全 [J]. 国际贸易,2012 (2):45-49+53.

[2]李娟.农业国内支持与国际贸易争端:一个案例的分析与思考[J].对外经贸实务,2019(7):65-69.

[3]李英,赵文报.开放条件下粮食进口对我国粮食安全的影响及对策 [J]. 对外经贸实务,2013(8):26-29.

[4]马述忠,陈颖,王笑笑.农业FDI对中国粮食安全的动态影响研究——基于种业研发能力视角[J]. 管理世界,2013 (7):71-79+187-188.

[5]吴朝阳.粮食外部供给的不确定性及其对策研究 [J]. 国际贸易,2015(3):33-36.

[6]杨光.外资进入我国农业的新动向及对策建议[J].经济纵横,2015(6):70-74.

[7]张莉侠,张锦华.跨国公司的扩张对中国粮食安全的影响与对策[J].农业经济,2012(10):79-81.

[8]张瑞娟,李国祥.全球化视角下中国粮食贸易格局与国家粮食安全[J].国际贸易,2016(12):10-15.