

# 改革开放以来中国粮食贸易从调剂 余缺到适度进口的战略演变

王文涛, 肖琼琪

**摘要:** 改革开放 40 年来我国粮食贸易可分为三个阶段: 调剂余缺阶段、进口快速增长阶段和适度进口阶段。我国粮食适度进口有其必然性和可行性, 但也存在着很大的挑战, 尤其是最近与作为粮食出口第一大国的美国产生了严重的贸易摩擦, 这要求政府把握适度进口的核心要义, 掌握适度进口的基本标准, 发挥好世贸组织的作用, 加快实施多元化进口战略和加强贸易基础条件建设。

**关键词:** 改革开放 40 年; 粮食贸易; 调剂余缺; 适度进口

**作者简介:** 王文涛, 湖南科技大学商学院教授, 经济学博士(湖南 湘潭 411201)

肖琼琪, 中国财政科学研究院助理研究员, 经济学博士(北京 100142)

粮食安全位于经济安全之首, 是关系国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题。改革开放 40 年来, 我国一方面高度重视国内粮食生产, 另一方面积极利用国际市场, 统筹利用国际国内两种资源两个市场来确保国家粮食安全。中国保障粮食安全的成就获得了国际社会的普遍赞誉, 不仅成功地应对了 2008 年国际粮食危机, 而且还于 2014 年、2015 年先后获得联合国粮农组织授予的联合国千年发展目标中减少饥饿目标证书、世界粮食首脑会议减少饥饿目标证书<sup>[1]</sup>。但随着我国融入国际粮食市场程度的不断加深, 我国利用国际市场的难度不断加大, 有效利用好国际市场来实现国家粮食安全面临的挑战越来越大。长期以来, 粮食贸易对我国粮食安全起到了很好的调剂余缺作用, 但是自 2001 年底我国加入世界贸易组织(WTO), 实行高度开放的贸易政策以来, 粮食进口快速增长, 这一方面有利于我国从国际市场获取粮源, 但另一方面国际贸易对我国粮食市场的冲击作用开始显现, 出现了粮食生产量、进口量和库存量三量齐增的局面, 非需进口现象比较严重。为此, 2013 年底中央农村工作会议提出了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全新战略, 首次提出适度进口战略。2015 年之后, 粮食适度进口战略取得了明显成效, 但与此同时, 我国同作为世界头号粮食出口大国的美国产生了严重的贸易摩擦, 特别是 2016 年 9 月美国以我国 2012—2015 年对三大主粮(谷物)的补贴超限为由向 WTO 起诉, 2016 年 12 月又向 WTO 起诉我国三大主粮的关税配额制度, 这对我国粮食适度进口战略的实施产生了极大的挑战。2018 年中美全面贸易战, 也影响到我国粮食贸易及适度进口战略。因此, 需要总结我国粮食贸易的历史轨迹, 深入探讨适度进口战略的可行性和必然性, 并结合当前国内外粮情的变化, 提出适度进口战略的政策建议, 从而为我国粮食适度进口战略的实施提供理论支撑与决策参考。

## 一、改革开放以来我国粮食贸易的历史轨迹

改革开放以来, 我国粮食贸易的历史轨迹如图 1 的粮食净进口量曲线所示。改革开放后到加入 WTO

基金项目: 教育部规划基金项目“市场化和国际化背景下粮食供求紧平衡研究”(13YJA790118), 国家社会科学基金项目“国际化市场化背景下粮食目标价格补贴效应、机制与政策研究”(14BJY133)

之前,我国粮食基本自给,净进口与净出口交替出现,呈现出波动性的特征;从加入 WTO 起,我国粮食就呈现净进口的特征,且进口增长快速;2015 年之后粮食净进口量和产量双下降,说明我国粮食适度进口战略开始取得成效。

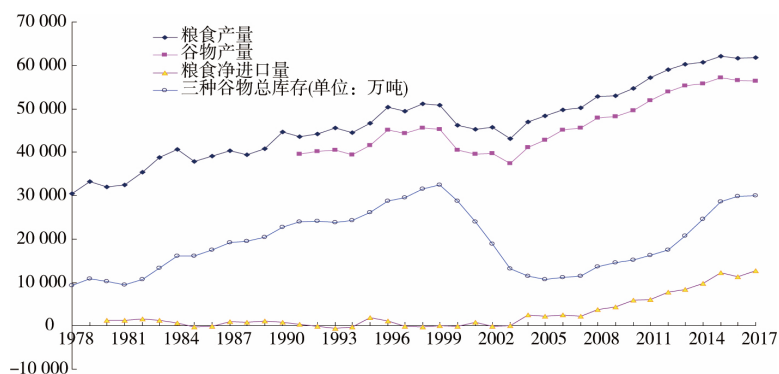


图 1 1978—2017 年我国粮食产量、谷物产量、库存量、粮食净进口量曲线

### 1.1978—2000 年 调剂余缺阶段

改革开放以后,政府高度重视粮食生产,先后采取了一系列政策措施来提高农民生产积极性和粮食产量。1979 年开始,国家大幅度提高粮食统购价格和超购加价幅度;1982—1984 年实行粮食征购、销售、调拨包干,允许多渠道经营;1985 年国家取消了粮食统购,实行合同定购,并且合同定购与供应化肥、柴油和发放预购资金“三挂钩”<sup>[2]</sup>;1990 年国家建立粮食专项储备制度,敞开收购议价粮;1993 年国家实施“保量放价”<sup>①</sup>政策,建立粮食收购保护价格制度和粮食风险基金制度,逐步提高保护价格水平;1995 年国家建立粮食省长负责制,彻底取消了长达 40 年的粮食统购统销制度;1996—2000 年,按照“四分开一完善”<sup>②</sup>的改革原则,推行“三项政策一项改革”<sup>③</sup>。这些政策有效地促进了粮食生产,我国的粮食产量从 1978 年的 3 亿吨增长到 1998 年的 5.1 亿吨,30 年间增长了 70%,粮食基本上自给,有力地回击了布朗先生提出的“谁来养活中国”的命题。由于粮食需求增长刚性和生产具有波动性的特征,当国内粮食供不应求时,国家就要通过进口来满足国内粮食需求以实现粮食安全,但是我国的粮食净进口量并不大,最大净进口量为 1995 年的 1 967 万吨;当出现阶段性粮食过剩,我国通过扩大粮食出口来减少超额供给。从图 1 可以看出,1978—2000 年,我国粮食贸易波动性明显,粮食净进口净出口交替出现。

从具体品种来看,如图 2 所示,(1)就谷物而言,小麦常年为净进口,但是净进口量呈现出波动下降的趋势;玉米多数年份为净出口,且出口量较大;大米绝大多数年份也为净出口,其出口量小于玉米;(2)就大豆而言,1996 年前大部分年份都为净出口。1996 年起我国主动开放大豆市场,大豆进口关税由 114%降低为 3%之后,由大豆净出口国变为净进口国,大豆进口量增长迅速。1996 年大豆净进口量为 92 万吨,2000 年我国大豆进口量增长到 1 021 万吨,4 年间进口量增长了 10 倍。

值得一提的是,1984—1998 年,我国出现了三次粮食过剩<sup>[3]</sup>,其间我国还为粮食净出口国。(1)第一次粮食过剩:1985、1986 年粮食净出口分别为 332 万吨、119 万吨。(2)第二次粮食过剩:1992、1993 年我国玉米净出口量分别为 1 031 万吨、1 110 万吨,占世界贸易量的 14.46%、17.18%,1992、1993 年我国大米净出口量分别为 121 万吨、143 万吨,分别占世界贸易量的 7.65%、8.81%。(3)第三次粮食过剩:1998 年我国粮食净出口 1 999 万吨,其中谷物净出口 501 万吨;2000 年谷物净出口 1 063 万吨。

由此可见,在加入 WTO 之前,尽管我国处于工业化和城镇化的加速阶段,但我国仍然实现了粮食基本自给,丰年有余,国际市场仅起到了调剂余缺的作用。在该阶段,粮食贸易为国营贸易,每年的进出口量由国家计委根据粮食供求情况来决定,而且国际价格与国内价格能很好地隔离<sup>[4]</sup>。

### 2.2001—2015 年 进口快速增长阶段

2001 年底我国加入 WTO,实行高度开放的贸易政策。市场准入方面,我国大幅度降低农产品进口关税,平均关税为世界平均水平的 1/4,对大米、小麦、稻谷三个粮食品种实行关税配额制度,配额内关税为

1% 配额外关税为 65% ,大豆关税仅 3% ,并放弃了使用特殊保障措施应对农产品进口激增的权利;国内支持方面 ,我国可以使用的特定农产品补贴和非特定农产品补贴仅占相应产值的 8.5% ,属微量允许水平 ,而发展中国家为 10% 。发达国家虽然微量允许水平为 5% ,低于发展中国家 ,但发达国家可以使用的黄箱补贴很高 ,如美国削减后可以使用的黄箱补贴高达 191 亿美元;出口补贴方面 ,我国放弃了出口补贴 ,而发达国家可以使用出口补贴。同时 ,我国还取消了粮食贸易的国有企业垄断制度。

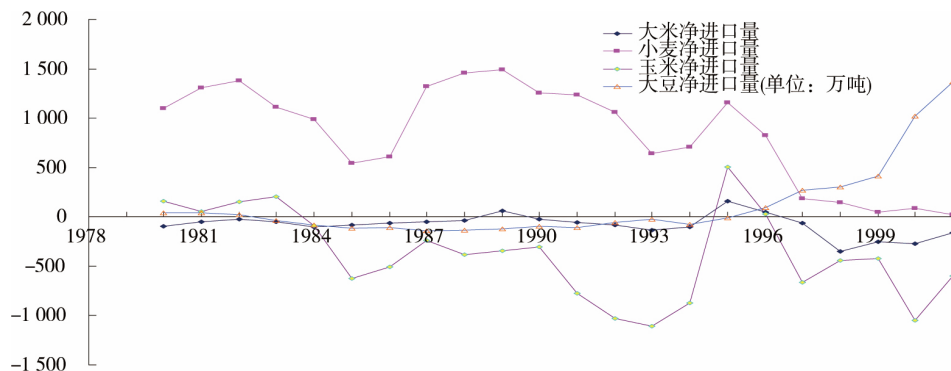


图2 四大主粮净进口曲线(1978—2001年)

因此 ,加入 WTO 后 ,我国粮食进口进入了快速增长阶段。如图 1 所示 ,从 2001 年起 ,我国粮食贸易由原来的进出口交替或波动 ,转变为进口持续快速增长阶段。2004 年我国粮食净进口量就达到 2 492 万吨 ,超过了入世前的历史最高值。2013 年进口高达 8 402 万吨 ,而且仍然呈现出快速增长的趋势 ,2015 年粮食净进口量高达 1.23 亿吨 ,是入世前历史最高值的 6.25 倍。同时 ,还出现了与加入 WTO 前不同的重要特征 ,即自 2005 年起就出现了粮食进口量、生产量与库存量三量齐增的反常现象 ,这表明非需进口现象严重。2013 年 ,我国粮食库存已接近历史库存的中位值 ,这说明我国粮食已经进入第四次过剩阶段。与前三次粮食过剩不同的是 ,第四次粮食过剩已经不可能通过国际市场消除过剩 ,因为过剩主要是由非需进口所造成的。

虽然粮食整体呈现出进口快速增长的特征 ,但不同品种的进口特征有所不同。如图 3 所示 ,就谷物整体而言 ,除 2004 年为净进口外 ,加入 WTO 之初我国还是谷物净出口国 ,直到 2009 年 ,我国才变为净进口国。其中 ,玉米、大米一直都是净出口 ,特别是 2003 年玉米净出口高达 1 986 万吨 ,玉米、大米分别于 2009 年、2011 年由净出口转为净进口;小麦首先是净出口净进口交替出现 ,2009 年起就一直成为小麦净进口国;高粱、大麦、玉米干酒糟 DDGS 自 2014 年起作为玉米替代品 ,成为重要谷物进口品种。虽然谷物由净出口变为净进口 ,但总的趋势是净出口量越来越小 ,净进口量越来越大 ,净进口快速增长的趋势明显。2014、2015 年谷物净进口分别同比增长 38%、71.7% ,成为除大豆外影响我国粮食进口的重要粮食品种。

大豆作为我国粮食贸易中主要和关键品种 ,其进口量一直呈现出快速增长的特征。2003 年我国大豆进口量高达 2 047 万吨 ,首次超过国内产量 1 539.3 万吨 ,并取代欧盟成为世界第一大豆进口国。2015 年我国大豆进口量高达 8 155 万吨 ,2017 年又增长至 9 531 万吨 ,占世界贸易量的 60% 以上。

我国粮食进口的快速增长 ,主要由国内外价差所致 ,这与我国的粮食支持政策有很大关系。2004 年起 ,我国实行工业反哺农业、城市支持农村的战略 ,出台了《粮食流通管理条例》,实施了“粮食直接补贴+支持价格(含最低收购价、临时收储价)”制度 ,2008 年还规定连年提高收购价格 ,最终国内外价差不断拉大。从图 4 可以看出 ,2008—2015 年国内外粮食价差均呈现出持续增长的趋势。其中 ,大豆的国内外价差 ,除 2008—2009 年为绝对值较小的负值外 ,其他年份均为正值 ,2015 年高达 1 388 元/吨;三种谷物的国内外价差先是为负 ,2013 年起才转为正值 ,2015 年大米、小麦、玉米的国内外价差分别高达 1 306 元/吨、983 元/吨、778 元/吨。当然 ,国内外价差存在的根本原因是生产成本差异 ,并受关税税率的影响。

粮食进口快速增长 ,其积极作用在于 :与粮食生产的快速增长同时作用 ,有效地应对了 2003 年底开始的国内粮食价格上涨 ,2008 年的国际粮食危机及至 2012 年期间的国际粮食价格高涨 ,有效地保障了我国

的粮食安全。但是 粮食进口快速增长的消极作用越来越大。(1) 粮食三量齐增现象日益严重, 非需进口突出, 库存达到极限, 原有的粮食收储制度无法持续。根据 FAO 统计, 我国谷物产量、进口量和库存量均居世界第一位<sup>[5]</sup>。2015 年谷物库存量为 3.201 亿吨, 是美国的 3.98 倍, 占全球库存量的 42.93%。如图 1 所示, 2014—2015 年我国三种谷物的库存越来越接近历史极限值。根据农业部贸易促进中心的研究<sup>[6]</sup>, 2012—2014 年粮食非需进口量分别为 1 100 万吨、4 700 万吨、6 500 万吨, 其中 2014 年粮食进口量的一半以上为非需进口。(2) 粮食产业受进口冲击日益严重, 从大豆受冲击扩展到谷物即粮食产业受到全面进口冲击。我国是大豆的原产国, 大豆市场需求大, 但是市场需求拉动的是国外大豆的进口, 而不是本国大豆的生产, 国内大豆生产呈现出萎缩趋势。2002 年大豆产量为 1 650 万吨, 2015 年降为 1 179 万吨, 降幅达 28.5%, 而同期大豆净进口量却增长了 6.39 倍。大豆的成本利润率, 2013 年仅为 5.38%, 2014—2016 年又分别降至 -3.86%、-17.06%、-30.93%。三种主粮(谷物)的平均成本利润率也不断下降, 由 2011 年的 31.7% 降为 2013 年的 7.11%、2015 年的 1.79%、2016 年的 -7.34%<sup>[7]</sup>。在原来仅大豆生产亏损的情况下, 农民可以转而生产玉米等高产谷物, 反而有利于提升我国粮食产能, 但在谷物生产也亏损的情况下, 部分农民必然会选择改种经济作物或抛荒, 而耕地抛荒必然会影响到我国藏粮于地战略的实现, 从长远来看影响我国粮食产能和粮食安全。

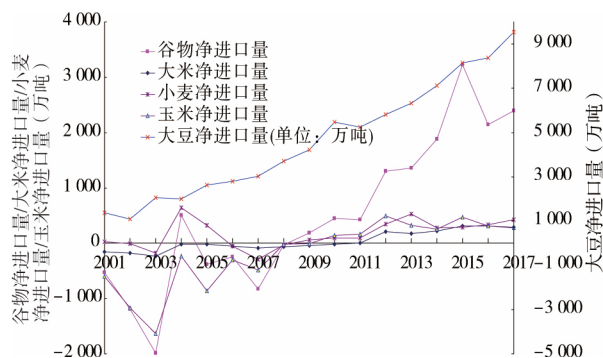


图3 2001—2017年我国谷物与大豆净进口曲线

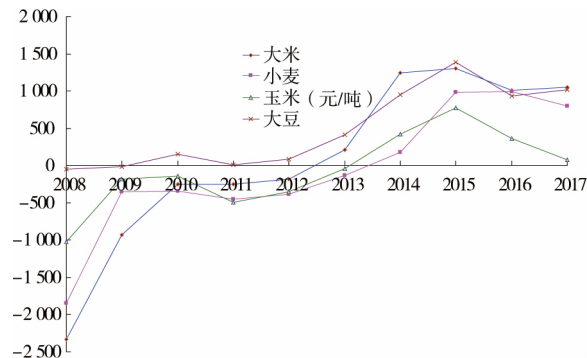


图4 2008—2017年四种主粮国内外价差曲线

数据来源: 根据农业部网站《农产品供需形势分析月报(大宗农产品)》计算。其中, 价差=国内价格-国际价格; 国际市场价格为到岸税后价格, 国内价格为批发价格

### 3.2016— 适度进口阶段

为应对粮食进口和安全形势发生的变化, 必然需要对粮食安全战略进行调整。早在 2013 年底中央农村工作会议上, 国家就确定了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”战略, 首次提出适度进口战略。由于政策制定和实施的时滞性等原因, 2015 年起我国粮食进口量首次下降, 这标志着适度进口战略开始取得成效, 粮食贸易进入适度进口阶段。

为落实适度进口战略, 国家主要实施如下政策:(1) 粮食价格形成机制和农业供给侧结构改革。粮食价格形成机制改革方面, 就是要降低政府对价格的干预力度, 价补分离, 市场定价或降低粮食支持价格, 以缩小国内外价差。为此, 2014 年起我国进行大豆目标价格补贴政策试点<sup>[8]</sup>; 2015 年下半年我国首次降低了玉米临时收储价格, 2016 年改玉米临时收储制度为“生产者补贴+市场化收购”制度; 2016 年起连年降低稻谷最低收购价, 2018 年起国家将配套建立稻谷生产者补贴制度<sup>[9]</sup>。农业供给侧结构改革是 2015 年中央农村工作会议上提出、2016 年开始实施的, 2017 年中央 1 号文件进一步指出“推进农业供给侧结构性改革, 要在确保国家粮食安全的基础上, 紧紧围绕市场需求变化, 以增加农民收入、保障有效供给为主要目标, 以提高农业供给质量为主攻方向”, 其目的在于提升我国粮食国际竞争力<sup>[10]</sup>, 来实现适度进口。(2) 调控进口和贸易救济。主要有: 2016 年 1 月 12 日我国商务部对来自美国进口的 DDGS 发起了反倾销反补贴调查并最终征收反倾销税和反补贴税; 2018 年对美国大豆提高了进口杂质检验标准; 2018 年作为对等贸易报复的手段, 我国还对来自美国进口的大豆、谷物加征 25% 的关税。(3) 培养跨国粮商。继 2014 年中央 1 号文件指出“培育具有国际竞争力的粮棉油等大型企业”, 2016 年中央 1 号文件又指出“支持我国企业开



展多种形式的跨国经营,加强农产品加工、储运、贸易等环节合作,培育具有国际竞争力的粮商和农业企业集团”。(4)进口多元化。继2014年1号文件提出“优化进口来源地布局,建立稳定可靠的贸易关系”之后,2016年中央1号文件进一步提出“优化重要农产品进口的全球布局,推进进口来源多元化,加快形成互利共赢的稳定经贸关系”。一是积极建立自由贸易区。目前中国已与24个国家或地区签订了16个自贸协定。二是加强农业对外投资,如在国外直接租用农田,种植粮食返销国内,以及加强对国际粮食产业链和价值链的投资与控制。截至2016年底,农业对外投资存量超过1800亿元人民币。三是签订政府间进口协议,如中国与泰国政府间签署了高铁换大米计划。(5)参与全球粮食安全治理。在2016年中央1号文件提出“积极参与国际贸易规则和国际标准的制定修订”的基础上,2018年中央1号文件又提出“积极参与全球粮食安全治理和农业贸易规则制定,促进形成更加公平合理的农业国际贸易秩序”:第一,积极参加联合国粮农组织、G20和亚太经合组织等倡议建立的治理机制,维护全球粮食贸易市场秩序<sup>[11]</sup>,特别是向联合国粮农组织捐赠5000万美元开展农业南南合作,支持发展中国家解决粮食安全问题,有效缓解国际粮食危机;第二,农业部等四部委发布《共同推进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动》,以“一带一路”沿线国家和最不发达国家为重点,加强农业对外投资和援助,促进农业技术交流与合作,提升全球粮食生产能力,目前我国农业部已与沿线48个国家签署101个合作协议。

我国的粮食适度进口战略取得了初步的成绩,如粮食国内外价差不断减少、DDGS进口不断减少;粮食进口的全球布局更加合理,对主要粮食出口国的依赖程度不断减少;中粮集团从营业收入方面来看,已经跻身世界第二大粮商,提高了我国对全球粮食产业链的控制能力;通过参与全球粮食安全治理,有效提升全球尤其是非洲国家的农业技术和粮食生产能力,如布隆迪农业部长指出“中国专家的水稻示范超高产将载入布隆迪史册”<sup>[12]</sup>。

但是,粮食适度进口战略的实施,与世界最大粮食出口国的美国产生了较为严重的贸易摩擦。2016年9月,美国以我国2012—2015年对三大谷物的补贴超限为由向WTO起诉,12月又向WTO起诉我国对三大谷物的关税配额管理制度管理不合理,甚至对配额管理制度的合法性提出质疑<sup>④</sup>,这对我国粮食适度进口战略形成极大的挑战。因为一旦减少对农民的补贴,农民生产积极性降低,就会降低粮食产量,进而刺激进口,影响到确保产能和适度进口战略的实现;而谷物配额制度受到挑战的话,不仅配额内进口会增加,而且若配额外关税降低,会进一步提高配额外粮食进口的价格竞争力,进而增加进口量,直接影响到适度进口战略的实现。巴西2004年起诉美国高地棉补贴案胜诉就说明,美国对我国的起诉不容忽视<sup>[13]</sup>。这意味着,国际贸易对我国粮食市场的影响,由进口粮食间接冲击国内生产有可能扩大到补贴和配额制度变化直接冲击粮食生产和扩大进口量。所以,在复杂的国内外形势下,我国的粮食适度进口战略面临着严峻的挑战。

## 二、粮食适度进口的必然性与可行性分析

### 1. 粮食适度进口的必然性分析

#### 1.1 粮食需求刚性增长与生产增长缓慢的矛盾必然需要适度进口

一方面,随着人口、收入增长及城镇化的加速,粮食需求呈现刚性增长。从1978年到2017年,我国人口增长了44.4%,农村居民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入分别增长了16.2倍、14.7倍;城镇人口占总人口的比重,从1978年的17.92%增长到2017年的58.52%。而且,我国的人口、收入和城镇化率还在持续增长,粮食需求量将在2030年达到峰值7.18亿吨<sup>[14]</sup>。另一方面,由于工业化、城镇化占用水土资源及保护生态环境等原因,粮食产量增长受到约束,从中长期来看中国粮食呈现供求紧平衡。虽然改革开放40年来我国粮食总产量翻了一番,但是总产能中存在透支生态环境从而要逐渐退出的边际产能<sup>[15]</sup>。因此,政府必须在积极采取措施扩大国内生产的同时,通过国际市场进口来满足国内需求。近年来我国粮食总量平衡、结构失衡,这是否就说明只要解决了粮食结构问题,就能实现粮食安全呢?其中,总量平衡是指近年来我国粮食需求量与供给量基本平衡;结构失衡是指一方面我国大豆大量进口,自给率不高,另一方面玉米、稻谷等谷物库存大,有过剩现象。这个观点显然过于乐观了。因为我国粮食生产以高产的谷物为

主,进口以低产的大豆为主。例如,2017年我国大豆净进口9530.6万吨,按我国当年单产1869.5公斤/公顷<sup>[16]</sup>计算,相当于利用了国外7.65亿亩耕地,而我国可利用的耕地只有18亿多亩。可见,我国必须要适度进口,实现国家粮食安全。

### 1.2 开放经济条件下农业比较优势下降必然会扩大粮食进口

首先,加入WTO之前我国可利用关税及非关税壁垒来限制粮食进口,粮食市场受到高度保护;而加入WTO后,受《WTO农业协议》及入世承诺的约束,我国对粮食市场的保护政策受到限制。粮食市场更容易受到冲击。粮食的进口量不再简单地由供需缺口决定,而是由我国与国外农产品相比的竞争力所决定。其次,开放经济条件下农业比较优势下降,生产成本提高,会扩大粮食进口。农业与工业相比,其生产增长率慢于工业,因此比较优势会降低。我国水土资源禀赋差,与国外相比粮食生产没有比较优势。而且,由于市场开放后,劳动力需求不断加大,劳动力成本会不断上升,这使得我国粮食与国外粮食比较优势差距的基础由水土资源扩展至劳动要素。2012年以来,我国16周岁至60周岁的劳动年龄人口减少了1500万人,这充分说明劳动力由过剩向短缺的转折点——刘易斯拐点已经来临<sup>[17][18]</sup>。从2011年到2017年,稻谷、小麦、玉米三种粮食的平均总成本提高了38.2%,其中人工成本竟提高了56.1%。工业化国家农业生产比较优势下降进而扩大粮食进口,这是一个国际规律。如日本、韩国在高速工业化过程中,就出现了农业比较优势下降,进而成为世界主要粮食进口国的现象。

### 1.3 工业化、城镇化加速下农民收入相对下降必然要限制粮食进口

一方面,工业化、城镇化加速会促进劳动力、土地向城镇和工业转移,会导致农业劳动力和耕地面积减少,这会提高农业劳动力和土地使用的成本;另一方面劳动力向城镇、工业的转移是有限的,特别是中年以上的转移难,由于农业方面的人力资本难以转至工业用途,从事工业生产的人力资本缺乏,而且转入城镇之后生活成本提高,所以留在农业中的劳动力规模仍然较大,而且多为老年、妇女等难以转移的劳动力。同时,耕地面积不断减少,进一步降低了农业生产的规模,限制了规模经济对粮食生产成本的降低作用。因此,劳动力和土地要素成本的提高、规模经济的有限性,必然会导致农民种粮收入相对下降。从全国农民可支配收入的构成来看,来自农业的净收入占比为19.7%,而东北粮食主产省及西部落后地区的这一比例会更高。因此,工业化、城镇化加速背景下为避免农民收入的大幅下降,必然要保护本国粮食市场,限制粮食进口。

长期以来,我国一直坚持立足国内生产满足粮食安全的基本方针。作为一个人口大国,我国可以利用国际市场,但是决不能依赖国际市场。虽然我国不同时期提出的粮食自给率指标有所变化,但是这并不代表我国利用国际市场的基本方针发生了变化,而是我国根据国内外形势进行了适时调整。进口过多,会冲击国内粮食生产能力,影响我国确保产能战略的实现;而且当国际粮食市场供求形势发生逆转时,我国作为世界第一粮食进口大国,根本无法进口到正常时期的粮食数量,还会对国际粮食安全产生不利的影 响,这样就会产生极大的风险。因为《WTO农业协议》,只规定了粮食进口国的市场准入义务,而没有规定粮食出口国的出口义务。2008年国际粮食危机时期,粮食出口国减少或者禁止粮食出口,而粮食进口国则扩大粮食进口,最终国际贸易基本停滞。这一历史教训给我们深刻警示,不能过度依赖国际市场,特别是三大主粮必须基本自给。而且,粮食能源化使粮食市场与能源市场相关联,当石油价格上升到一定程度时,用粮食生产能源有利可图,就会扩大粮食需求。而粮食需求扩大,又会有金融资本进入期货市场炒作,刺激粮食价格的提升和波动。粮食能源化、金融化又以美欧为主导,2008年的粮食危机就是典型的例子<sup>[19]</sup>。因此,无论是从确保本国粮食产能,还是从降低进口风险来看,我国必然要控制粮食总量,实施粮食适度进口战略,这是作为一个人口大国必然的政策选择。

## 2. 粮食适度进口的可行性分析

### 2.1 综合国力提升及对国际市场掌控力度不断加强为粮食适度进口提供了坚实基础

我国是世界第二大经济体,国际商品贸易第一大国,我国参与全球粮食安全治理的能力不断加强。(1)中国作为贸易大国,农产品贸易占总贸易额的比重较小,我国是世界消费品的主要市场,这决定了粮食出口国对我国粮食禁运的可能性已经越来越小。同时,中国对国际公平贸易规则的影响能力不断加深,在WTO中发挥的作用越来越大。(2)中国作为世界上主要的粮食生产国、进口国和消费国,大国效应的

存在将限制中国的进口规模,使其保持适当的粮食生产能力。不同于小国,如果中国进口规模过大,将会拉动国内外价格上涨,促进本国粮食产能的提升。(3)中国作为世界上最大的粮食消费市场,在本土市场占有率高、竞争力强的企业进行跨国投资具有天然的垄断优势,根据跨国投资的垄断优势理论,这有利于中国大型国有粮食企业进行跨国投资,提升对全球粮食价值链产业链的控制能力。

#### 2.2 技术进步与制度创新将缩小与发达国家的差距,为粮食适度进口提供了内在保障

(1)技术进步是中国突破资源约束瓶颈、降低粮食生产成本、提升竞争力的重要手段。由于技术进步的作用,发达国家的农业生产增长率快于工业。中国作为一个发展中大国,农业技术创新方面与发达国家的差距越来越小,而且具有自身独特的优势。一方面,国家可以有很高的研发投入,进行农业基础理论方面的研究;另一方面,由于市场规模巨大,企业进行技术研发的预期利润高,提高了企业创新的积极性。(2)制度创新也有利于降低成本和国内粮食价格。农业市场经济建设方面,我国的发展空间很大。加强农民之间的联合,提高农民的管理能力,完善土地的流转和管理,以改变农业弱质性特征,这都有利于降低粮食生产成本。同时,建立应对国际竞争的政策体系,空间也很大。根据国内外市场高度一体化的实际,建立开放型支持政策体系,必然会提高政策的有效性。

#### 2.3 国际资源开发利用潜力大,为粮食适度进口提供了重要前提

长期以来,一直有一种担忧粮食生产不能满足需求的观点。这个观点的科学性必须正确看待。在各国依赖于少数国家粮食生产的前提下,粮食生产的波动性及需求的过快增长如粮食能源化,确实会导致粮食供不应求现象。但是,如果各国充分开发农业资源、技术的话,国际粮食供给就会有高度保障,甚至有可能快于需求的增长。现实当中,有些国家的资源没有被合理开发的原因,有可能是受制于资金、技术与市场,这在部分发展中国家尤其是非洲国家具有一定普遍性。因此,我国加强与这些国家的联系,开发这些国家的农业资源,提升其粮食生产能力,必然有利于国际粮食保障能力的提升,有利于我国获取稳定的粮源,实现各国互惠互利。

#### 2.4 WTO 赋予各国保障国家粮食安全的基本权力为适度进口提供了制度支撑

WTO 倡导各国按照比较优势进行分工,但是又强调了对粮食安全的非贸易关注,以及各国可进行贸易救济,适当保护本国产业发展的权利。《WTO 农业协议》具有不公平性,保障发展中国家或粮食进口国的粮食安全的呼声越来越得到国际社会的重视。《WTO 农业协议》规定了基于粮食安全的储备是绿箱政策,可以免于削减。巴厘岛部长会议达成了满足一定条件下发展中国家进行以粮食安全为目的的收储不受补贴约束的共识。贸易救济使我国可以利用“两反一保”来对农业进行适当保护。其中,两反是指反倾销反补贴,一保是指国家可以采取保障措施来保护本国粮食产业。

### 三、粮食适度进口战略的挑战及政策建议

虽然我国粮食适度进口战略取得了一定成就,并构建起了基本框架与战略思路,但是与政策目标相比还有很长的路要走,一方面我国粮食过度进口现象仍然严重,2017年粮食进口量高达1.27亿吨,另一方面获取稳定进口粮源的任务还很艰巨。粮食适度进口的实施,必然会产生与出口国的矛盾,特别是当前我国与第一粮食出口大国美国产生了严重的贸易摩擦。粮食具有经济属性与政治属性,美国扩大向中国出口粮食会获得高额的经济利益和战略利益;我国作为粮食进口国,也决不会依赖于进口美国粮食,中国人的饭碗主要装中国粮,这是硬道理,否则受制于人。因此,适度进口战略的实施,必然会面临着一场激烈的国际竞争。这是一场在WTO规则框架下,由各国政府及其跨国粮商、农业资源、市场基础条件组成的粮食综合能力之间的竞争。在这场竞争中,我们必须扬长避短,掌握粮食安全主动权,既要掌握适度进口的本质和标准,也要灵活运用WTO规则,加快实施多元化进口战略和加强市场基础条件建设。

#### 1. 把握适度进口的核心要义

关于适度进口的概念,当前理论界普遍认可的解释<sup>[20]</sup>:一是进口规模要适度。要控制总量,适度增加。二是进口品种和渠道要多元化。比如大豆进口来源目前集中于美洲国家,可开辟黑海地区市场。三是进口方式多样化。可通过贸易协定,进行直接贸易,并建立起全球供应链。这种解释的科学性毋庸置疑。

疑,强调了要控制进口规模和风险,但是考虑到在市场开放条件下我国政府对粮食市场的影响是间接的、有限的,适度进口战略的实现受各种国际国内因素的影响,从提高政策的可操作性的角度出发,还需要对适度进口概念进行更深入的解读。第一,从总量上分析,是进口多了不行,少了也不行。进口多了,会冲击粮食市场,影响“以我为主、立足国内、确保产能”的粮食安全战略实现,而且会降低农民收入;进口少了,国内粮食供应紧张,不能满足消费者的膳食需要,将产生粮食不安全问题。第二,从政策操作层面来看,我国既要防范国际贸易正常开展的前提下进口过多而冲击国内市场的问题,又要防范国际市场波动或供应紧张时我国难以进口到正常数量的粮食而产生的粮食不安全问题,即适度进口必须控制粮食进口风险。这是因为,一方面国际粮食市场存在不平衡性、不确定性和波动性,另一方面即使我国粮食适度进口,其数量也是巨大的,我国是世界主要的粮食进口大国,粮食价格的剧烈波动,不仅会影响贸易利得,还会影响粮食进口数量。因此,适度进口要求,我国要在适度保护本国粮食市场的前提下,一方面提高粮食的价格和非价格竞争力,保障有效供给,形成市场对我国粮食的有效需求;另一方面要提高全球粮食安全治理能力,增强对国际粮食市场的控制能力,防范进口风险。

## 2. 掌握适度进口的基本标准

至于适度进口的数量标准,可从如下方面确定:(1) 非需进口标准。粮食适度进口量应该由确保产能的生产量、库存量以及粮食需求量确定的供求差额来确定,即非需进口为零。粮食产量由产能决定,而且生产量与库存提取量都为有效供给量,二者之和与市场需求的差额应为适度进口量。因此,产能上升、库存增加,粮食进口量就应减少。(2) 总量标准。适度进口要求,我国粮食进口量占全球贸易量不能过大,更不能对国际市场形成依赖,我国必须保持较高的粮食自给率。(3) 增长率标准。粮食的适度进口增长率必须与全球贸易增长率相适应,而且粮食进口增长要平稳。(4) 农民收入标准。粮食适度进口要求我国粮食产能不能受进口冲击过大,要确保种粮农民收入。以上标准中,最根本的就是非需进口标准。

## 3. 确保三大主粮基本自给

2013年底确定的粮食安全战略的底线是“谷物基本自给,口粮绝对安全”根据我国实际,就是要确保三大主粮即稻谷、小麦、玉米的基本自给。这是作为一个人口大国、粮食消费大国必然的选择,必须不惜一切代价来确保其实现。当然,三大主粮基本自给的标准,要根据主粮品种及国内外形势进行适当调整。其中,稻谷、小麦自给率要高于95%,而且稻谷的自给率要高于小麦,其原因在于稻谷的国际贸易量要小于小麦,自给率必然要求更高;玉米的自给率可低于稻谷、小麦,可根据粮食非能源化的原则确定其最低产量,即最低产量主要用于满足饲料用粮和基本的工业用粮需要。

## 4. 发挥好世贸组织基本作用

世贸组织对我国粮食贸易产生了重大的影响,这也要求我们合理发挥好世贸组织的作用,实现粮食适度进口。(1) 推动建立公平的贸易规则。《WTO 农业协议》本身对发达国家更为有利,而我国加入 WTO 又作出了高于一般发展中国家的承诺,因此我国要推动 WTO 多哈回合谈判,一方面要确保粮食产品有限关税和国内支持空间不做减让<sup>[6]</sup>,另一方面要联合发展中国家在争取农产品特殊保障措施等方面获得突破,特别是要规定粮食出口国的出口义务,确保其粮食出口的稳定性。(2) 积极运用粮食贸易救济措施。目前我国主要对 DDGS 采取反倾销反补贴措施,但我国粮食产业包括三大谷物和大豆受到的冲击是全面的,还尚未对其采取贸易救济措施,未来我国粮食贸易救济的对象要扩展至主要粮食品种。(3) 运用好争端解决机制解决中美贸易摩擦。美国起诉我国粮食补贴超限问题,实质是国际贸易规则之争,是补贴计算方法而不是原始数据的争议。根据 Lars Brink and David Orden(2016)的分析,中美争议主要在于市场价格支持(Market Price Support, MPS)计算方法方面,主要涉及谷物适用的管理价格、适用管理价格的产量争议,包括稻谷适用的管理价格是否要对最低收购价用出米率进行调整、谷物适用管理价格的产量是全部产量还是政府收购量,从法理上讲主要涉及考虑(take into account)还是按照(in accordance with)《中国入世协议法律文本》中加入 WTO 时计算 MPS 的数据来源或构成问题<sup>⑤</sup>。该争端案件最终裁决的补贴量计算方法,不仅影响到中美两国,而且对其他进口国和出口国都有很大的影响。我们要联合与我国国情或补贴阶段类似的粮食进口国,争取到公平合理的测算方法。关于美国起诉我国谷物关税配额问题,关税配额制度作为我国加入 WTO 多边贸易谈判成果中有限的保护谷物的政策,不容受到外界挑战。(4) 根据 WTO 规



则完善农业国内支持改革,核心问题是既要符合WTO规则,又能调动农民种粮积极性,这是实现适度进口的有效途径。必须根据《WTO农业协议》关于绿箱黄箱的界定标准及我国的入世承诺,来完善我国的农业国内支持政策。我国补贴的改革方向是黄箱补贴向绿箱补贴、特定农产品补贴向非特定农产品补贴转变。当前我国的玉米、大豆、稻谷的生产者补贴都与其播种面积挂钩,属于特定农产品补贴,受到严格约束。可借鉴国际经验,建立与实际播种面积脱钩或者半脱钩的补贴机制。绿箱补贴方面,我国要重点加强政府的粮食促销与服务,提高粮食的非价格竞争力,同时加快主要粮食品种特别是大豆的技术进步,来降低粮食生产成本,提高价格竞争力。

#### 5. 加快实施多元化进口战略

化解进口过于集中于某些国家的风险,积极开拓国际市场,扩大走出去,加强贸易与投资的一体化联系。与一带一路国家、金砖国家、自贸区国家加强粮食进口方面的合作,如签订进口协议、建立粮食种植基地等。对于非洲一些国家,还可以加强技术输出与合作,来开拓非洲市场。而且,通过多元化战略的实施,我国还可以提高发展中国家乃至全球粮食综合生产能力,为我国粮食进口创造良好的国际供应条件。我国不仅要拓展更多的进口国,更要有重点地加强与某些国家的联系,例如巴西、俄罗斯、刚果可开发的潜在耕种面积分别为3.34亿公顷、1.5亿公顷、1.0亿公顷<sup>[21]</sup>,粮食发展和合作潜力都很大。但是,多元化战略并不意味着我国要扩大进口,而是使进口更加多元化,而不是集中化。

#### 6. 加强贸易基础条件建设

我国政府要创造参与国际市场的良好条件,在国际市场中扩大发言权。一是政府要建立好全球粮食供求信息系统,摆脱对美国农业部信息的依赖。当前我国农业部已经建立专家预警委员会,发布粮食月度供需形势报告,但是数据量有待增加,报告的研究深度及广度都有待提高。二是我国要壮大民族企业,特别是要扶持国有企业,使之成为真正能与四大跨国粮商抗衡的企业。曾是“大豆进口王”的山东晨曦集团于2018年破产事件说明,我国粮油企业的整体竞争力有待加强。建议借鉴中国建材集团混合所有制改革的经验,吸引民营粮食企业资本参股国有粮食企业,提高民族企业的规模和竞争能力。三是跨国粮商规制。目前跨国粮商利用贸易与投资一体化优势,已经垄断了我国大豆产业链,并向小麦、稻谷、玉米产业延伸。鉴于跨国粮商可能对粮食生产资料形成垄断进而提升农资价格和粮食生产成本,以及垄断粮食产业链条,尤其是打压本土非转基因大豆生产和加工,我国必须要依据《反垄断法》对其垄断势力和不正当竞争行为进行合理的规制。四要建设好期货市场,让农民、企业能够利用、参与期货市场,使期货市场真正成为价格发现中心和农民、企业套期保值的有利场所。五是要科学测算并保持合理的粮食储备,以应对国际和国内粮食市场的波动。我国原有的粮食储备规模是基于国内粮食市场的波动而设定,当前还要根据国际市场的波动、我国在粮食产业链中的地位、粮食进口规模等因素合理设定粮食储备规模。特别是作为第一大豆进口国,我国必须要建立起大豆储备,以应对国际市场的重大变化。

注释:

- ① 保量放价是指,保留粮食定购数量,价格随行就市。
- ② 四分开一完善,指政企分开、储备和经营分开、中央与地方责任分开、新老财务挂账分开和完善粮食价格机制。
- ③ 三项政策一项改革,是指按照保护价敞开收购农民余粮、粮食收储企业实行顺价销售和粮食收购资金封闭运行,加快国有粮食企业自身改革。
- ④ 美国向WTO起诉中国谷物关税配额制度的管理不透明、不公平、无可预见性,同时指责中国谷物关税配额制度与《1994关税与贸易总协定》第11条第1款不一致,因为中国禁止或限制产品进口用了除关税、税金或其他费用之外的其他手段。参见:GL/1171;WT/DS517/1:CHINA - TARIFF RATE QUOTAS FOR CERTAIN AGRICULTURAL PRODUCTS-REQUEST FOR CONSULTATIONS BY THE UNITED STATES [EB/OL].[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(%20wt/ds517/\\*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20wt/ds517/*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#).
- ⑤ 市场价格支持(MPS)=(适用的管理价格-固定的外部参考价格)×适用的管理价格的产量-相关规费和税收。参见:Lars Brink and David Orden.The United States WTO Complaint on China's Agricultural Domestic Support:Preliminary Observations.Conference paper presented at the annual meeting of the International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC),

Scottsdale , Arizona , December 11-13 , 2016 and subsequently updated.

参考文献:

- [1]这五年:农业全球治理的中国担当[N].农民日报,2017-10-17(07).
- [2]颜波,陈玉中.粮食流通体制改革30年[J].中国粮食经济,2009(3):18-25.
- [3]卢峰.三次粮食过剩(1984-1998)——我国粮食流通政策演变的备择解释[R].CCER Working Paper, NO. C1999003, 1999: 9-10.
- [4]王新华.改革开放以来我国粮食贸易政策演变及启示[J].粮食科技与经济,2014(4):10-17.
- [5]FAO.Food Outlook[R].Trade and Markets Division of FAO, July 2018:114-115.
- [6]农业部贸易促进中心.粮食安全与“非必需进口”控制问题研究[J].农业经济问题,2016(7):53-59.
- [7]国家发展和改革委员会价格司.全国农产品成本收益资料汇编[G].北京:中国统计出版社,2017:3.
- [8]王文涛,张秋龙.大豆目标价格补贴政策的理论分析及整体性框架建议[J].湖南师范大学社会科学学报,2016(2):126-134.
- [9]农业农村部网.农业农村部财政部发布2018年财政重点强农惠农农政[EB/OL]. [2018-04-03].[http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/201804/t20180403\\_6139533.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/201804/t20180403_6139533.htm).
- [10]邓义,等.供给侧改革下提高中国居民粮食产品消费质量的实证研究——基于全国27个省市区粮食产品消费行为的调研[J].消费经济,2018(1):58-64.
- [11]李伟.新时代粮食与食品安全保障[J].新经济导刊,2017(12):6-8.
- [12]白锋哲,吕珂昕.开放合作引领农业走向世界——党的十八大以来农业国际合作成就综述[N].农民日报,2017-09-25(01版).
- [13]韩一军,柯炳生.巴西成功起诉美国棉花补贴的意义与启示[J].世界农业,2004(9):8-11.
- [14]程郁,周琳,程广燕.中国粮食总量需求2030年将达峰[J]. [2016-12-01].<http://www.drc.gov.cn/zjsd/20161201/4-4-2892168.htm>.
- [15]李伟.新时代粮食与食品安全保障[EB/OL]. [2017-12-21].<http://www.drc.gov.cn/zjsd/20171221/4-4-2895120.htm>.
- [16]农业农村部市场预警委员会.中国农产品供需形势分析 CASDE-NO.25 [EB/OL]. [2018-07-12].<http://www.agri.cn/V20/SC/gxxs/201807/P020180712417433341632.pdf>.
- [17]凤凰网财经.中财办副主任韩俊:中国已经到了刘易斯拐点了[EB/OL]. [2016-12-18].[http://finance.ifeng.com/a/20161218/15085462\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20161218/15085462_0.shtml).
- [18]何宜庆,等.人口特征、收入差距对消费增长的影响分析[J].消费经济,2017(3):9-16.
- [19]IATP. Global Food Responsibility-The European Union and the United States Must Chart a New Path[R]. A CIDSE-IATP Policy Paper, May 2009:12-18.
- [20]竹子俊.粮食适度进口时代来临[J].中国对外贸易,2014(6):62-63.
- [21]周曙东.世界主要粮食出口国的粮食生产潜力分析[J].农业经济问题,2015(6):91-103.

## Evolution of Grain Trade Strategies in the 40 Years of Reform and Opening-up: from Regulation of Surplus and Deficiency to Moderate Import

WANG Wentao, XIAO Qionqi

**Abstract:** Chinese grain trade underwent three stages in the 40 years of reform and opening-up, namely, the stage of surplus and deficiency regulation, the stage of rapidly increasing import and that of moderate import. The moderate import of grain is necessary and practicable, but is still confronted with great challenges, especially when there is severe trade friction between US and China, the largest importing country of food commodities. This requires the Chinese government to grasp the essential meaning of moderate import, adhere to the criterion of moderate import, take full advantage of the WTO mechanism, expedite the application of the strategy of multiple import, and strengthen the construction of basic trade conditions.

**Key words:** 40 years of reform and opening-up; grain trade; surplus and deficiency regulation; moderate import

(责任编辑:文香)