

引文格式: 王文涛, 白银瑞. 农产品关税配额管理改革对我国粮食安全的影响及对策分析 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2022, 23 (2): 9-18.

农产品关税配额管理改革对我国粮食安全的影响及对策分析

王文涛, 白银瑞

摘要: 我国农产品关税配额管理制度改革, 既适应了国际农产品关税配额管理改革的趋势, 又受美国向世贸组织(WTO)诉中国小麦、玉米、大米三种农产品关税配额管理争端案(DS517)专家组报告的裁决和建议推动。我国农产品关税配额管理制度的相关改革, 促进了我国配额内粮食进口, 配额使用率大幅度提高至国际上规定的高使用率水平, 配额使用类型由未充分利用配额转变为有约束力的配额。配额内粮食进口的增加, 对我国粮食价格、农民收入及粮食安全产生一定的消极影响。但是, 进口增加带来的风险仍处于可控范围之内。为化解风险, 我国应不随意扩大关税配额、提高粮食基础竞争能力、完善粮食补贴政策、实施粮食供求紧平衡调控。

关键词: 农产品关税配额管理改革; 配额使用率; 粮食进口; 粮食安全

作者简介: 王文涛, 经济学博士, 湖南科技大学商学院教授、硕士研究生导师; 白银瑞, 湖南科技大学商学院硕士研究生。

基金项目: 湖南省哲学社会科学基金一般项目“我国农产品价格保险法律制度研究”(18YBA175)。

中图分类号: F3 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2022.02.002

农产品关税配额管理改革事关我国小麦、玉米、大米三大谷物的进口, 进而关系到我国口粮安全和谷物安全, 是理论界亟待研究的领域。目前理论界鲜见关于农产品关税配额管理改革对我国粮食安全影响的研究, 相关研究成果主要是国外学者对事关我国农产品关税配额管理改革动因的中美农产品关税配额管理争端案(DS517)的研究, 如中国是否抑制农产品关税配额使用的理论和实证研究^[1-3]、专家组报告内容的总结及评价等^[4-6]。本文首先分析我国农产品关税配额管理改革的由来, 接着分析我国农产品关税配额管理改革的内容, 然后从理论和现实两方面探讨农产品关税配额管理改革对我国粮食安全的影响, 最后提出了化解风险的对策建议。

一、农产品关税配额管理改革的由来

(一) 国际背景

关税配额政策(TRQ)是20世纪90年代乌拉圭回合农业协定(URAA)多边贸易谈判期间制定的一项两级关税计划, 旨在扩大农产品的市场准入, 并促进农业贸易的进一步自由化^[7]。该政策对配额内进口量收取较低的关税, 对超过配额的数量收取较高的关税。科学合理的关税配额

管理制度可以促进农产品的市场准入,保证农产品进口贸易市场的公平竞争。从各国的关税配额实践来看,完全符合WTO相关规定的经济体少之又少。根据世贸组织农业委员会(COA)会议记录,1995—2015年近80次COA会议记录中的关税配额问题有1400多个,主要分为三大类:配额使用不足、透明度和行政管理障碍问题。就配额使用率而言,根据世贸组织文件(WTO, 2018年)和美国农业委员会提交给WTO的报告^①(WTO, 2019b),2014—2016年关税配额的平均使用率为56%,只有4名成员的平均使用率为100%^②。从国别来看,中国被提及最多的问题是有关行政管理程序和配额使用率方面,美国的问题集中在透明度和配额使用率上,主要涉及糖和乳制品的贸易问题。

农产品关税配额管理在实践方面存在的问题必然需要进行国际谈判,以制定相应纪律。2013年12月,WTO成员方在巴厘岛举行新一轮会议,“巴厘一揽子协定”(以下简称“协定”)历经艰辛后最终达成,实现了WTO成立18年来多边谈判的“零突破”。针对各成员方对关税配额低使用率和行政管理障碍的担忧,“协定”规定在关税配额未完成机制启动后,若关税配额使用率连续两年保持在65%以下或在此期间未向农业委员会通告其配额使用率,其他成员方可通过农业委员会要求该成员方采取具体行动修改关税配额的管理制度^[8]。各成员之所以在关税配额使用率过低的情况下要求其修改关税配额管理制度,主要是因为在实践中,关税配额使用率不高与该成员的管理制度存在行政阻碍或者不透明有关。

“协定”正在执行中,但对关税配额制度实施的担忧持续存在^[9]。中国拥有世界上最大的关税配额量,特别是小麦关税配额是世界上规模最大的一个粮食关税配额,自然受到广泛关注。

(二) 争端过程

农产品关税配额管理争端案是美国政府近期第二次在农业争端案中成功为本国谋求利益的案件。该争端始于中美贸易摩擦全面爆发前,是中美贸易摩擦的重要内容之一。2016年12月15日,美国以中国的关税配额管理违反了《中国加入工作组报告书》第116段承诺的义务为由,根据WTO争端解决机制及关税暨贸易总协定(GATT)与中国进行磋商。

《中国加入工作组报告书》第116段的承诺是:中国代表表示,自加入时起,中国将保证在透明、可预测、统一、公平和非歧视的基础上管理关税配额,使用能够提供有效进口机会的明确规定的时限、管理程序和要求;反映消费者偏好和最终用户需求;且不抑制每一种关税配额的足额使用。美国质疑我国农产品关税配额管理制度的六个方面是:申请关税配额分配的基本资格标准(基本资格标准);分配关税配额的原则(分配原则)和重新分配返还的关税配额数额的程序(重新分配程序);公众意见征询流程;关税配额的国营贸易和非国营贸易部分的管理;与关税配额的分配、返还和再分配相关的公告范围;以及根据关税配额进口的小麦和玉米的使用要求(使用要求)。专家组就美国质疑中国关税配额管理制度的六个具体方面,根据所提出的相关义务的定义及关系来进行审理。2019年4月18日,WTO发布美国诉中国小麦、玉米、大米三种农产品关税配额管理争端案的专家组报告,裁定中国对小麦、玉米、大米关税配额的管理不符合中国

^①World Trade Organization (WTO). 2019b. “Tariff Implementation Issues-Issues with Tariff-Rate Quotas.” Communication from the United States to Committee on Agriculture. JOB/AG/169.

^②World Trade Organization (WTO). 2018. “Tariff Quota Administration Methods and Fill Rates 2007–2016.” Background Paper by the Secretariat, Committee on Agriculture. G/AG/W/183.

当年的人世承诺, 为此需要进行改革^①。

(三) 《协议》推动农产品关税配额管理改革

2020年1月15日中美双方签署《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》(以下简称《协议》), 不仅再次确认了农产品关税配额管理争端案的相关裁决与建议, 而且达成了更新的规定。此《协议》是在中美贸易摩擦的背景下, 在WTO的框架外缔结的两国间的经济条约。《协议》内容涉及很多方面, 在有关农产品贸易的第三章中, 附录十四是有关关税配额管理的规定, 这是与农产品关税配额管理争端案的衔接点。附录十四主要关注中国小麦、玉米、大米关税配额管理措施, 除了再次以协议形式设定中国遵守专家组报告内容及世贸组织协定, 还规定了许多明确的附加义务, 比如, 第三项和第四项要求中国不得区别对待国营贸易企业和非国营贸易企业, 国营贸易企业应被视为一般的“最终用户”, 返还其未完全使用的配额进行再分配; 第六项要求中国应确保规定并公布小麦、玉米、大米关税配额申请条件 and 分配原则, 确保充足数量的国营贸易企业和非国营贸易企业实体(包括新的配额申请者)有资格获得小麦、玉米、大米关税配额分配, 并确保不抑制小麦、玉米、大米关税配额的足额使用。由此可见, 《协议》推动了农产品关税配额管理改革。

二、我国农产品关税配额管理制度改革内容

中国在此次农产品关税配额管理争端案中, 作出了积极努力, 正视世界范围内广泛存在的如配额使用率低、透明度低及行政程序阻碍等关税配额管理问题, 并承诺根据世贸组织规定进行改革。中国政府以最大的诚意来解决这些问题, 以期推动贸易自由化的进程, 维护WTO权威。中国关税配额管理的总体目标是充分利用关税配额的国营贸易和非国营贸易部分, 使其符合市场化条件。2020年中国已将小麦、玉米、大米的关税配额全部分配给最终用户, 对所有未使用和返还的关税配额进行重新分配, 并按照《农产品进口关税配额管理暂行办法(2021年修正)》对未使用配额的用户进行处罚。具体来看, 中国对涉及争端的《农产品进口关税配额管理暂行办法(2003年第4号)》《2017年粮食进口关税配额申领条件和分配原则》《2017年农产品进口关税配额再分配公告》等文件的相关法律条文进行了相应补充或修订, 具体内容如下:

(一) 基本资格标准改革

《2017年粮食进口关税配额申领条件和分配原则》中“申领条件”之一则要求申请人必须具备良好的诚信状况并履行与其业务相关的社会责任。专家组认为“诚信状况”和“社会责任”这两个术语本质上是模糊的, 申请人无法准确了解该条件的标准要求。基于此, 《2020年粮食进口关税配额申请和分配细则》删去这两项内容, 根据是否被列入“信用中国”网站黑名单等来确定申请人的资格。

(二) 分配和重新分配程序改革

《2020年粮食进口关税配额申请和分配细则》对分配原则进行了明确规定, 不再根据“其他相关商业标准”等模糊概念进行分配, 而是根据企业申请数量、进口实绩及加工能力等进行分配和再分配, 其总体目标是使国营贸易配额和非国营贸易配额根据市场条件得到充分使用。

(三) 公众意见流程改革

专家组认为申请企业数据的年度公告明确规定了公众提供意见的可能性, 但没有就任何潜在

^①WTO. 2019. China Tariff Rate Quotas for Certain Agricultural Products, Report of the Panel. WT/DS517/R, April 18.

的后续核查程序以及中华人民共和国国家发展和改革委员会(以下简称“发改委”)是否允许申请人有机会反驳此类意见提供任何通知。缺少这一点重要信息使申请人和其他相关方无法容易地理解或辨别发改委评估公众意见的规则和原则,包括申请人是否有机会反驳这些意见,从而影响关税配额的分配量。基于此,《2020 年粮食进口关税配额申请和分配细则》增添了“公示阶段”这项条文,详细介绍了申请人进行信息核实与监督的途径与方式。

(四) 国营贸易配额和非国营贸易配额管理改革

《农产品进口关税配额管理暂行办法(2003 年第 4 号)》规定,分配给最终用户的国营贸易进口配额量,在当年 8 月 15 日前未签订合同的,报中华人民共和国商务部(以下简称“商务部”)或发改委批准再进口,最终用户可以委托有贸易权的任何企业进口,有贸易权的最终用户可以自行进口。实践中的惯例是,发改委将关税配额的整个国营贸易部分分配给中国指定的国营贸易公司——中粮集团有限公司(以下简称中粮集团),并且不要求中粮集团返还未使用的关税配额量。

《协议》附录十四是关于中国关税配额管理,要求我国不得区别对待国营贸易企业 and 非国营贸易企业,即要求把国营贸易企业作为一般的最终用户看待。《2020 年粮食进口关税配额申请和分配细则》明确企业可自主选择申请:一是国营贸易配额;二是非国营贸易配额;三是国营贸易配额和非国营贸易配额。2021 年新修订并发布的《农产品进口关税配额管理暂行办法(2021 修订)》规定,分配给最终用户的国营贸易进口配额量,在当年 8 月 15 日前未签订合同的,最终用户可以委托有贸易权的任何企业进口;有贸易权的最终用户可以自行进口,不再需要报商务部或发改委批准再进口,即部分贸易权转让无须再经过批准。

(五) 根据配额进口的小麦、玉米的使用要求改革

原有规定要求申请者获得的粮食进口关税配额必须自用,进口的小麦、玉米需在本厂加工使用且完不成分配的关税配额要接受处罚,这必然会使每一个加工厂只能根据自己的加工和销售能力来申请配额量。《2020 年粮食进口关税配额申请和分配细则》删去以上使用要求。

三、农产品关税配额管理改革对我国粮食安全的影响

(一) 农产品关税配额管理改革促进粮食配额内进口和使用率增加

中国的关税配额管理改革主要涉及四个方面的内容,即行政障碍降低(国营贸易企业被视为一般用户)、使用要求取消(配额内进口粮食不再要求自己加工)、配额管制放宽(贸易权转让无须批准)、管理透明度增强,这些改革都会在一定程度上促进粮食进口(如图 1)。

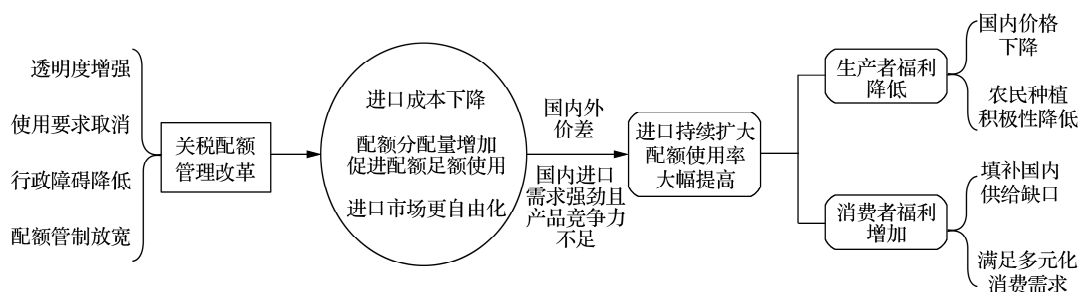


图 1 关税配额管理市场化改革影响粮食进口及粮食安全的机制分析

首先, 国营贸易企业被视为一般用户会促进国营贸易配额的粮食进口。中粮集团被要求作为一般的最终用户看待, 不再享有特权, 其无法完成的配额量必须上交而且用于再分配, 从而进一步促进关税配额的足额使用。我国通过中粮集团对国营贸易配额进口的行政控制力度有所削弱, 粮食进口市场更加自由化。中粮集团被视为一般“最终用户”后, 需要返还未使用的配额进行再分配且不完成配额同样会受到处罚, 其或将与其他私营企业一样, 从企业利益最大化角度出发来进口所分配的关税配额量, 有效促进进口。同时, 明确非国营贸易企业可以申请国营贸易配额, 必然会促进粮食国营贸易配额的申请及进口。尤为重要的一点是, 国营贸易企业被视为一般用户后, 国家将难以根据国内供需缺口有效调节进口节奏, 在国内外价差较大的情况下, 即使国内粮食库存高, 配额内粮食进口仍然会大量增加。

其次, 使用要求取消鼓励企业扩大配额申请量。使用要求修改后, 企业无须独立加工使用其申请配额, 对于集团企业, 即使有的加工厂加工及进口完成状况不好, 其他加工厂也可以多加工或直接进行销售, 无须再担心配额未完成受处罚等问题, 企业可以根据需要无后顾之忧地申请想要的配额量, 从而进一步促进进口。甚至, 根据专家组报告的建议, 企业配额内进口的粮食不用加工就可以直接出售。

再次, 贸易权转让无须批准促进配额足额使用。农产品关税配额管理改革后, 每年分配给企业的国营贸易配额, 须通过国营贸易企业代理进口, 在当年 8 月 15 日前未签订进口合同的, 可以直接委托有贸易权的任何企业进口, 无须再报发改委批准, 有贸易权的企业可以自行进口。这在一定程度上削弱了国营贸易企业在进口配额方面的垄断地位, 促进配额足额使用。

最后, 透明度增强促进粮食关税配额进口的完成。分配细则、申请以及公示信息的完善大大提高了关税配额管理的透明度, 降低了交易成本, 使有需求的企业能得到充足配额量, 有效促进粮食关税配额进口的完成。

因此, 在国内农产品竞争力不足, 国内外粮价倒挂的情况下, 就会出现国内进口需求强劲的现象。我国关税配额管理改革大大提高了配额分配量且降低了交易成本及行政障碍, 促进了粮食贸易自由化, 为国外农产品进入我国市场创造了良好的市场条件, 促使粮食进口大幅度增加。

(二) 三种谷物配额内进口和使用率增加促使配额使用类型转变

我国自农产品关税配额管理制度改革以来, 关税配额内粮食进口量和配额使用率大幅增加, 配额使用类型由未充分利用转变为有约束力的配额类型。有约束力的配额是指随着行政管理障碍等非关税壁垒的消除, 粮食配额量成为约束进口的主要力量, 粮食进口量会达到配额量所约束的高水平。下面首先对配额类型划分方式进行说明, 然后分品种及谷物总量来说明谷物进口及配额使用类型的变化。

1. 配额使用类型说明

配额使用类型, 是由修正的名义保护率 (NPR) 和配额使用率两个维度决定。将产品的名义保护率减去配额内关税, 就得到修正的名义保护率 (NPR)^[10], 以模拟对配额商品的保护水平。其计算公式如下:

$$NPR = \frac{Pd - P_w}{P_w} - T = PNPC - T$$

式中, Pd 代表国内价格, P_w 代表世界价格 (与边境价格等同), NPR = 国内价格和边境价格差异率 - 配额内关税, 国内价格和边境价格差异率为 OECD 计算的名义保护率 (PNPC), T 代表配额内关税。我国谷物配额内关税为 1%, 即 $T=1\%$ 。

当 $NPR > 0$ 时, 说明国内价格大于进口成本(包括配额内关税), 进口需求强劲。当 $NPR < 0$ 时, 说明粮食进口无成本优势, 进口需求较弱。

关于配额使用率, 根据 2013 年 WTO 第九次部长会议通过的“巴厘岛一揽子协定”规定的关税配额 65% 使用率阈值, 将配额使用率 $\geq 65\%$ 归类为高使用率, 配额使用率 $< 65\%$ 归类为低使用率。

当 $NPR > 0$, 且配额使用率低时, 虽然进口粮食有价格优势, 但是非关税壁垒限制配额内进口, 该配额类型为未充分利用配额。当 $NPR > 0$, 且配额使用率高时, 非关税壁垒消除, 进口需求强劲, 超额的进口需求在有限的配额量内进行限量分配, 若配额量增加将导致更大的进口, 该配额类型为有约束力的配额。测算结果表明, 我国 2010—2021 年三种谷物的 NPR 均大于 0。

2. 我国谷物进口及配额使用类型的变化

农产品关税配额管理改革之后, 三种谷物的进口量都出现了大幅攀升, 配额使用率由大部分年份(玉米、大米)甚至全部年份(小麦)低使用率转变为高使用率, 配额使用类型由未充分利用类型转化为有约束力的配额类型。当然, 不同的粮食品种, 其变化有所差异。

就玉米进口而言, 如表 1 所示。配额管理改革前, 玉米配额内进口量及配额使用率呈现出波动下降的趋势。2010—2019 年 10 年间, 有 7 年配额使用率均为低, 表现为未充分利用配额; 仅有 3 年配额使用率为高, 表现为有约束力的配额类型。配额管理改革后, 玉米进口量及配额使用率暴涨。2020 年、2021 年玉米进口量分别为 1130.0 万吨、2835.0 万吨, 均大于玉米的进口配额量 720.0 万吨。由配额外玉米进口无价格优势可推断出^[11], 国家对于配额外进口的玉米并没有征收 65% 的配额外进口关税, 这代表着配额使用量大于配额发放量, 配额使用率大于 100%。由于配额使用率处于大于 65% 的高水平, 2020 年起玉米配额使用类型由总体上的未充分利用类型转变为持续的有约束力的配额类型。

表 1 2010—2021 年玉米进口量、配额使用率及配额类型

| 年份 | 指标 | | | |
|------|--------|------------|-------|---------|
| | 进口量/万吨 | 配额使用率/% | NPR | 配额类型 |
| 2010 | 157.3 | 21.85 (低) | > 0 | 未充分利用配额 |
| 2011 | 175.4 | 24.36 (低) | > 0 | 未充分利用配额 |
| 2012 | 520.8 | 72.33 (高) | > 0 | 有约束力的配额 |
| 2013 | 326.6 | 45.36 (低) | > 0 | 未充分利用配额 |
| 2014 | 259.9 | 36.10 (低) | > 0 | 未充分利用配额 |
| 2015 | 473.0 | 65.69 (高) | > 0 | 有约束力的配额 |
| 2016 | 316.8 | 44.00 (低) | > 0 | 未充分利用配额 |
| 2017 | 282.7 | 39.27 (低) | > 0 | 未充分利用配额 |
| 2018 | 352.0 | 48.90 (低) | > 0 | 未充分利用配额 |
| 2019 | 479.3 | 66.60 (高) | > 0 | 有约束力的配额 |
| 2020 | 1130.0 | 156.90 (高) | > 0 | 有约束力的配额 |
| 2021 | 2835.0 | 393.75 (高) | > 0 | 有约束力的配额 |

注: 数据来源于中华人民共和国海关总署(以下简称“海关总署”)、OECD 数据库。

就小麦而言, 如表 2 所示。配额管理改革前, 小麦配额内进口量及配额使用率呈现出波动下降的趋势, 且配额使用率一直处于低水平, 配额类型一直未充分利用。配额管理改革后, 小麦进口量显著增加, 2020 年及 2021 年的进口量分别为 838.0 万吨、977.0 万吨, 均超过 2010 年以来的历史最高值 553.5 万吨, 配额使用率均大于 65% (其中 2021 年小麦配额使用率首次突破 100%), 配额使用类型转变为有约束力的配额类型。

表 2 2010—2021 年小麦进口量、配额使用率及配额类型

| 年份 | 指标 | | | |
|------|--------|------------|-----|---------|
| | 进口量/万吨 | 配额使用率/% | NPR | 配额类型 |
| 2010 | 123.1 | 12.78 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2011 | 125.8 | 13.06 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2012 | 370.1 | 38.41 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2013 | 553.5 | 57.44 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2014 | 300.4 | 31.37 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2015 | 300.6 | 31.19 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2016 | 341.2 | 35.41 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2017 | 442.2 | 45.89 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2018 | 309.9 | 32.20 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2019 | 348.8 | 36.20 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2020 | 838.0 | 86.97 (高) | >0 | 有约束力的配额 |
| 2021 | 977.0 | 101.40 (高) | >0 | 有约束力的配额 |

注：数据来源与表 1 同。

就大米而言，如表 3 所示。配额管理改革前，大米进口呈现出波动特征，2010—2019 年 10 年间仅有 2 年表现为有约束力的配额类型，其余 8 年均为未充分利用类型。配额管理改革之后，大米进口量及配额使用率较上年有所上升，2020 年大米配额使用率为低，配额类型仍表现为未充分利用，但是 2021 年大米进口量高达 496.0 万吨（大米进口配额为 532.0 万吨），配额使用率达到 93.23% 的高水平，配额使用类型开始转变为有约束力的配额类型。

表 3 2010—2021 年大米进口量、配额使用率及配额类型

| 年份 | 指标 | | | |
|------|--------|-----------|-----|---------|
| | 进口量/万吨 | 配额使用率/% | NPR | 配额类型 |
| 2010 | 38.8 | 7.29 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2011 | 59.8 | 11.24 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2012 | 236.9 | 44.53 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2013 | 227.1 | 42.69 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2014 | 257.9 | 48.48 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2015 | 337.7 | 63.48 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2016 | 356.2 | 66.96 (高) | >0 | 有约束力的配额 |
| 2017 | 402.6 | 75.67 (高) | >0 | 有约束力的配额 |
| 2018 | 307.7 | 57.80 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2019 | 254.6 | 47.90 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2020 | 294.0 | 55.26 (低) | >0 | 未充分利用配额 |
| 2021 | 496.0 | 93.23 (高) | >0 | 有约束力的配额 |

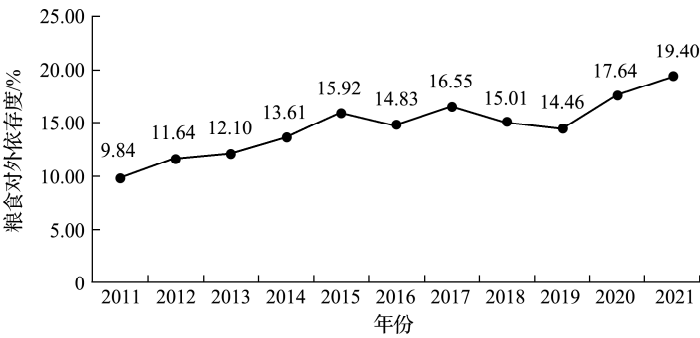
注：数据来源与表 1 同。

（三）三种谷物配额内进口增加对粮食安全和农民收入的影响

第一，配额内谷物进口还不足以对谷物安全和口粮安全造成威胁。我国的粮食进口配额量为 2203.6 万吨，即使全部进口，其占谷物产量的比重也相对较小。以 2020 年为例，我国稻谷、小麦、玉米的产量分别为 21186.0 万吨、13425.4 万吨、26066.5 万吨，配额总量占其各自产量的比重分别为 2.51%、7.17%、2.76%，2020 年三种谷物进口量比其 2010—2019 年进口均值的增加量占三种谷物总产量比例分别为 2.17%、3.85%、3.05%。可见，仅配额内进口增加对谷物安全和口粮安全的影响较小。但是，如果扩大粮食进口配额，其对口粮和谷物安全的影响就另当别论了。

第二，配额内粮食进口增加对粮食价格及农民收入的边际影响不容忽视。粮食进口的增加，从理论上讲会压低国内粮食价格，进而对农民收入产生一定不利影响。特别是在国内供给充足、

价格低迷时，粮食总进口量不断攀升会加重供给过剩并进一步压低市场价格，导致粮食等农产品的生产利润偏低甚至亏损。如图 2 所示，由于粮食总进口量不断增加，我国粮食对外依存度总体呈现上升趋势，2020、2021 年分别高达 17.64%、19.40%，不断刷新历史纪录。根据海关总署数据，2021 年中国进口粮食 16453.9 万吨，进口量比上年增加 2527.3 万吨，进口增加的主要原因是谷物进口激增。



注：根据国家统计局及历年粮食报告数据计算整理所得。

图 2 2011—2021 年我国粮食对外依存度变化趋势

就农民收入而言，如表 4 所示，从 2015—2019 年三种谷物的种粮成本收益情况来看，除 2015 年平均净利润为正值外，其余年份三种谷物的平均净利润均为负数。分品种来看，玉米种植利润最低，连续五年净利润为负且亏损值较大，小麦种植收益在负值和微薄利润间摇摆，只有稻谷种植利润始终为正值，农民有利可图，但是亩利润相对较低，仅为 20.4~175.4 元。当前，我国粮食供求结构性矛盾仍较为突出，稻谷及小麦供应充足但缺乏高端产品的供给。随着我国居民膳食结构发生变化和粮食深加工技术逐渐成熟，饲料粮需求和工业消费需求呈不断上升趋势，国内供给偏紧，进口需求强劲。在国内农民种植收入空间较小的情况下，粮食的大量进口加剧了国内竞争，由于国内粮食竞争力不足且缺少价格优势，农民收入空间再次被压缩。此种情况下，国家本应该加大对农民的价格支持及补贴以防止农民收入和种植积极性下降，但是中美农业国内支持争端案的专家组报告建议与裁决，对我国实施的粮食最低收购价制度中的黄箱补贴产生了限制，这对我国完善补贴支持制度形成了一定挑战。根据中美农业国内支持争端案的专家组报告和建议，从 2020 年开始，我国对稻谷和小麦实施了限量收购，而且收购价格难以提高。在价格和补贴双重受限的情况下，农民收入必然会下降。如果农民收入长期偏低，会导致其种植积极性下降，出现土地抛荒撂荒现象，最终会降低粮食长期综合生产能力。当然，其他因素如全球新冠肺炎疫情也可能导致粮食价格短暂上升，补贴制度的创新也有可能增加国家对农民的补贴，这都有利于农民收入提高，从而减缓粮食进口增加对粮食长期综合生产能力的不良影响。

表 4 2015—2019 年种粮收益情况

| 粮食 | 成本利润率/（%/亩） | | | | | 净利润/（元/亩） | | | | |
|----|-------------|--------|--------|--------|--------|-----------|--------|--------|--------|--------|
| | 2015 年 | 2016 年 | 2017 年 | 2018 年 | 2019 年 | 2015 年 | 2016 年 | 2017 年 | 2018 年 | 2019 年 |
| 小麦 | 1.7 | -8.2 | 0.6 | -15.8 | 1.4 | 17.4 | -82.2 | 6.1 | -159.4 | 15.1 |
| 玉米 | -12.4 | -28.1 | -17.1 | -15.6 | -12.0 | -134.5 | -299.7 | -175.8 | -163.3 | -126.8 |
| 稻谷 | 14.6 | 11.8 | 11.0 | 5.4 | 1.7 | 175.4 | 142.0 | 132.6 | 65.9 | 20.4 |
| 均值 | 1.8 | -7.3 | -1.2 | -7.8 | -2.8 | 19.6 | -80.3 | -12.6 | -85.6 | -30.5 |

注：数据来源于全国农产品成本收益资料汇编。

四、农产品关税配额管理改革风险的应对建议

(一) 不随意扩大农产品关税配额

当前, 一些国家希望我国扩大粮食进口关税配额, 国内有些人也同意这种想法。对此, 我们一定要保持战略定力, 不可轻易调整现有粮食进口配额政策。粮食关税不减让、配额不扩大, 对稳定国内粮食生产至关重要^[12]。事实上, 我国粮食配额规模已经非常大, 目前 WTO 共有 39 个成员方对 226 项粮食产品实施关税配额, 我国小麦、玉米、大米占世界粮食配额总量的比重分别为 54.50%、50.99%、73.70%, 小麦配额数量远超 WTO 规定的最低 5% 市场准入要求^[13]。目前我国三种谷物的关税配额使用率高, 配额类型已经由未充分利用配额转变为有约束力的配额。但是, 粮食配额内进口成本低于国内价格, 我国配额使用类型转变为有约束力的配额类型也不意味着我国必须要扩大关税配额。因为粮食配额内进口成本低于国内价格的重要原因是, 我国的配额内关税很低, 仅为 1%, 远远低于国际平均水平。因此, 要有战略定力, 不能以国内外价差大、国内进口需求强劲作为扩大关税配额的理由, 必须有效发挥关税配额政策对国内粮食市场和粮食安全的“防火墙”作用。我国粮食进口配额是全球配额, 决不能为了某一个国家而调整, 而且我国已经根据入世承诺和世贸组织规则, 对关税配额管理进行了市场化改革, 确保了配额的足额使用。即使在一些特殊情况下需要扩大配额发放或低关税进口, 也不能使其制度化。

(二) 提高农业国际竞争能力

农产品关税配额管理制度改革, 意味着市场开放程度的进一步提高, 这必然要求我国提高农业国际竞争能力以应对国际竞争。一方面可降低粮食生产成本以降低国内粮食价格, 另一方面实行差异化竞争战略。建议: 一是加强科技创新。这是提高农业全要素生产率, 增强农业质量效益和竞争力, 降低我国粮食生产成本的有效路径^[14]。特别是国家要继续加大种子科研的投入, 不断提高粮食单产。二是保护并提高耕地质量。特别是作为土地中的“大熊猫”的我国东北的黑土地, 一定要切实保护好。三是提高劳动力素质。培养现代农人, 不仅要解决谁来种地的问题, 还要解决种地者素质提高问题。四是发展适度规模经营。通过推动土地流转, 发挥粮食生产的规模经济作用^[15]。五是要坚持质量兴农、绿色兴农、品牌强农。这是避免价格竞争, 实行差异化竞争的必然要求。

(三) 完善粮食价格形成机制与补贴政策改革

要调动和保护好农民的种粮积极性, 必须稳定农民收入。农民收入来源, 一是卖粮收入, 二是政府补贴。卖粮收入方面, 要完善粮食价格形成机制, 既要完善小麦和稻谷的最低收购价政策, 又要对粮食实行紧平衡调控, 即对粮食供给和需求进行调节, 使粮食价格保持在适当高位, 既不会因为价格过高而刺激进口, 又不因价格过低而影响农民收入。政府补贴方面, 要探索实施不受 WTO 约束的绿箱补贴或蓝箱补贴方式, 规避黄箱补贴约束, 扩大三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围。增加中央财政对粮食主产区的转移支付, 重点补贴主产区规模经营种植户、绿色农业生产方式等, 将补贴标准提高到能补偿农民种粮成本并保证适当收益的水平。

参考文献:

- [1] ZHOU Z Y, KANG X. Uncover the causes of China's low utilisation of grain TRQ [J]. Australasian agribusiness review, 2009, 17 (1): 22-46.
- [2] GALE F. U. S. challenge of China's tariff-rate quota (TRQ) administration system for grains [C]. Washington District of Co-

- lumbia: the international agricultural trade research consortium's (IATRC's) 2017 annual meeting: globalization adrift, 2017: 1-13.
- [3] CHEN B, NELSON B, XIA T. Import protections in China's grain market: an empirical assessment [C]. Washington District of Columbia: the 2018 agricultural & applied economics association annual meeting, 2018: 1-13.
- [4] ORDEN D, XIE C P, CHEN B, et al. WTO dispute panel report on China's administration of Tariff Rate Quotas (TRQs) for certain agricultural products [J]. Farmdoc daily, 2019, 9 (84): 1-5.
- [5] KIMURA S, GAY S H, YU W. China's grains policy: impacts of alternative reform options [J]. OECD food, agriculture and fisheries papers, 2019 (129): 3-23.
- [6] GLAUBER J, LESTER S. China-tariff rate quotas for certain agricultural products: against the grain; can the WTO open Chinese markets? a contaminated experiment [J]. World trade review, 2021, 20 (4): 405-420.
- [7] WTO: agriculture: market access [EB/OL]. (2013-12-7) [2021-12-06]. https://www.wto.org/english/res_e/statistics/itip_e.htm.
- [8] 吴嘉鑫. WTO农产品关税配额制度的演变和中国发展 [J]. 中国林业经济, 2019 (3): 40-45.
- [9] 王赞. 我国粮食关税配额政策调整的影响研究: 以玉米为例 [D]. 北京: 中国农业科学院, 2020.
- [10] BECKMAN J, GALE F, LEE T. Agricultural market access under tariff-rate quotas [R]. Washington District of Columbia: U. S. department of agriculture, economic research service, 2021.
- [11] 2021年10月大宗农产品供需形势分析月报 [EB/OL]. (2021-11-22) [2021-12-06]. http://www.agri.cn/V20/SC/jcyj_1/202111/t20211122_7782585.htm.
- [12] 刘慧. 筑牢粮食进口关税配额“防火墙” [N]. 经济日报, 2021-09-16 (5).
- [13] 钟钰. 优化粮食配额管理 放大政策杠杆作用 [N]. 农民日报, 2017-07-01 (3).
- [14] 曹娜. 粮食安全视阈下我国粮食进口控制问题研究 [J]. 中国农业资源与区划, 2017, 38 (7): 22-28.
- [15] 钟甫宁. 正确认识粮食安全和农业劳动力成本问题 [J]. 农业经济问题, 2016, 37 (1): 4-9.

Influence of Tariff Quota Management Reform of Agricultural Products on China's Food Security and Its Countermeasures

Wang Wentao, Bai Yinrui

Abstract: The reform of China's agricultural product tariff quota management system not only adapts to the trend of the international agricultural product tariff quota management reform, but also is driven by the panel's verdict and proposal on the case that the United States sued China to WTO for the tariff quota management dispute of wheat, corn and rice (DS517). The relevant reform of China's agricultural product tariff quota management system has promoted the import of grain within the quota. The quota fill rate has greatly increased to the internationally stipulated high usage level, and the utilization type of quota has changed from underutilized quota to binding quota. The increase of grain imports within the quota has a certain negative impact on China's grain price, farmers' income and food security. However, the risks brought about by the increase in imports are still within the controllable range. In order to resolve the risks, it is suggested not to expand the tariff quota, to improve the basic competitiveness of grain, perfect the grain subsidy policy, and implement the tight balance regulation of grain supply and demand.

Keywords: tariff quota management reform of agricultural products; quota fill rate; grain import; food security

(收稿日期: 2021-12-21; 责任编辑: 晏小敏)