

咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院

中 国 农 业 发 展 战 略 研 究 院

第 108 期

2024 年 8 月 29 日

三大主粮进口连续超配额， 警惕多重风险冲击我国粮食安全

习近平总书记强调，粮食安全是“国之大者”，要确保谷物基本自给、口粮绝对安全，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。2020年以来，我国三大主粮进口持续超过关税配额，给粮食安全带来风险和不确定性，亟须多措并举、综合发力，进一步稳定国内粮食生产，全方位夯实粮食保供根基。

一、三大主粮进口全面持续超过配额

关税配额制度是2001年我国加入世贸组织（WTO）时明确保留的贸易管理方式，实施农产品关税配额管理符合我国入世承诺和相关世贸规则。

(一) 我国农产品关税配额管理政策

我国入世后，为建立统一、公平、公正、透明、可预见和非歧视的农产品进口关税配额管理体制，2003年制定《农产品进口关税配额管理暂行办法》(以下简称《办法》)，其后进行了两次修订。现行《办法》对小麦、玉米、大米等7类农产品进口实行关税配额管理，且为全球配额。

为了防止粮食进口数额过大，冲击国内粮食安全，小麦、玉米和大米三大主粮的关税配额总量，近年来保持稳定，分别为963.6万吨、720万吨、532万吨。配额内进口征收1%关税，配额外进口征收65%关税。

(二) 三大主粮超配额初显常态化

2020年之前，我国三大主粮关税配额一直没有足额用完；2020年，进口总量首次超过配额总量，小麦已连续3年、玉米已连续4年进口总量超配额，初显常态化趋势。

从总体情况来看：小麦、玉米和大米三大主粮进口总量2020年达到2256.2万吨，同比增长108.4%，占配额的101.8%，占我国总产量、总消费量的比重分别为3.7%、3.9%。近年来，三大主粮进口总量稳定在4000万吨左右，2021—2023年分别为4308.38万吨、3677.48万吨和4186.05万吨，持续地超过配额。2023年三大主粮的进口总量，达到配额总量的188.9%，占全国总产量、总消费量的比重分别为6.6%、6.5%。

从具体品种来看：

(1) 小麦。我国小麦进口量2020年为837.67万吨，同比增长140.2%，占配额的86.9%。2021年首次超过配额，达到976.99万吨，占配额的101.4%；2022—2023年持续增加，分

别为 995.99 万吨、1209.88 万吨。2023 年的进口量占配额的 125.6%，占全国小麦产量、消费量的比重分别为 8.9%、8.2%。

(2) 玉米。我国玉米进口量 2020 年首次超过配额，达到 1 124.27 万吨，同比增长 134.5%，占配额的 156.1%。2021—2023 年分别为 2 835.09 万吨、2 2062.11 万吨、2 712.95 万吨，均大幅度超过配额。2023 年进口量，占配额的 376.8%，占全国玉米总产量、消费量的比重分别为 9.4%、9.2%。

(3) 大米。我国大米进口量 2021 年为 496.3 万吨，同比增长 68.7%，占配额的 93.3%。2022 年首次超过配额，达到 619.38 万吨，占配额的 116.4%，占产全国大米量、消费量的比重分别为 3.0%、2.9%。2023 年大幅回落，为 263.22 万吨，占配额的 49.5%。

(三) 超配额进口的主要原因

一是国内外粮价倒挂，国际粮价比较优势明显。2021—2022 年，小麦价格国内比国际分别高 0.29 元/斤、0.33 元/斤；2021—2023 年，玉米价格国内比国际分别高 0.41 元/斤、0.30 元/斤、0.50 元/斤，大米价格国内比国际分别高 0.78 元/斤、0.14 元/斤、0.46 元/斤。小麦、玉米即使在配额外征收 65% 关税的前提下，也未触及国内价格“天花板”；基于利益驱动，导致超配额大量进口。

二是国内粮食供给不足，需要进口调剂余缺。2021—2023 年，我国小麦自给率（产量/国内需求量）分别为 93.34%、93.26%、91.86%，玉米自给率分别为 90.58%、93.08%、91.41%，大米自给率分别 98.82%、98.12%、99.50%。随着居民食物消费结构的升级，玉米等饲料粮需求仍不断增加，粮食供需

缺口呈扩大态势。

三是国内粮食结构性短缺，诱发结构性进口弥补。目前，我国粮食供求结构性矛盾依然存在，如优质高筋小麦、优质大米生产供给不足，需要通过进口调剂、优化供给结构，以更好地满足国内消费需求。

二、全面持续突破关税配额存在风险

在三大主粮全面持续突破关税配额，且小麦、玉米对外依存度大幅高于国际警戒线的背景下，必须警惕多重风险冲击我国粮食安全。

（一）可能诱发美国再次起诉风险

粮食是重要的战略资源，也是大国博弈的重要筹码。虽然通过高关税来确保国内粮食产业安全，是世界各国通行的做法，如挪威、瑞士、日本等国农产品关税平均水平都非常高；然而，中美两国作为世界前两大经济体，既有交流与合作，也有博弈与竞争。

溯及以往，2016年12月，美国在WTO起诉中国农产品关税配额管理措施，称中国该措施严重限制了美国对中国的粮食出口。2019年4月，WTO发布美国诉中国小麦、玉米、大米3种农产品关税配额管理措施世贸争端案（DS517案）专家组报告，裁定美方获胜，认定中方有关关税配额管理措施违反加入WTO承诺。2020年2月，中国通报已经全面执行了专家组报告的裁决建议，完成了关税配额管理改革工作。另外，WTO就美国诉中国农业国内支持措施案（DS511）设立执行之诉专家组；2019年4月，该案专家组报告通过，中方在合理执行期内通报已完成裁决执行工作。

自我国入世以来，美国贸易代表办公室（USTR）向其国会提交了 20 余份有关中国履行 WTO 规则情况报告，主题“换汤不换药”，均重复指责“中国利用 WTO 漏洞，无视世贸规则”。今年 2 月，USTR 发布所谓《2023 年中国履行加入 WTO 承诺报告》，称中国对小麦、玉米和大米关税配额的申请、分配和发放过程缺乏透明度，并未充分履行“关税配额管理将符合其世贸组织义务”承诺；中国对三大主粮市场价格支持似乎远超商定水平，造成价格扭曲，导致竞争环境对美国农民不利；中国试图通过调整增值税退税率来管理初级农产品进口等做法，给全球小麦、玉米和大豆及其加工品市场造成了巨大扭曲和不确定性。近年来，随着中美贸易摩擦的不断加剧，美国再次起诉我国的风险仍然存在，或将随时触发。

（二）影响国内粮食持续稳定生产

粮食进口是把“双刃剑”。一方面，粮食进口不仅能够“余缺调剂”和“品种调剂”，而且可有效弥补粮食结构性短缺，更是成为国内粮食供给的重要组成部分；另一方面，粮食进口一旦买顺手、吃顺嘴，如果遭遇粮食战就很危险，“闹粮荒”具有无限放大效应，特别是拥有 14 亿人口的中国，后果甚至难以想象。

近年来，我国“要始终把保障国家粮食安全摆在首位”，千方百计地持续提高粮食综合生产能力，2023 年全国粮食总产量 1.39 万亿斤，实现“二十连丰”，连续 9 年稳定在 1.3 万亿斤以上，国家粮食安全总体有保障。然而，大国小农、人多地少的基本国情农情没有变，耕地“非粮化”“非农化”问题依然突出，粮食安全的基础还不够稳固。

当前，从国内看，随着自然资源环境约束进一步趋紧，居民

食品消费结构升级带动粮食需求持续增长，粮食供求紧平衡态势将长期存在，未来一段时期，现有产需缺口可能进一步扩大。从国际看，世界进入新的动荡变革期，不确定难预料因素增多，国际环境风高浪急，全球粮食产业链、供应链不确定风险增加。总的来看，未来三大主粮如果连续大幅突破关税配额，或将严重影响国内粮食持续稳定生产。

(三) 容易引发粮食进口输入性风险

21世纪以来，我国粮食对外依存度（净进口量/总消费量）节节攀升。从三大主粮总体看，2014—2023年，对外依存度从1.6%升至6.2%；从具体品种看，2000—2023年，我国小麦对外依存度从0.7%升至8.0%，玉米从-11.0%升至9.2%，大米从-1.5%升至0.5%。目前，除大米以外，我国小麦、玉米以及三大主粮总量对外依存度均高于5%的国际警戒线。

关税配额制度在一定程度上可以有效减缓或阻断国际粮价波动对国内市场的影响。例如，2022年国际小麦和玉米价格月度同比涨幅最高分别达到74%和36%，而我国小麦、玉米价格走势较为平稳，成品粮零售价格更为稳定，全年36个大中城市大米零售价比2021年下降1%，面粉零售价比2021年上升3%。

随着我国粮食对外依存度持续上升，粮食进口输入性风险不容忽视。一方面，国内外粮价联动性增强，价格传导效应显现，国际粮价波动必将波及国内市场；另一方面，在国内粮食持续增产、有效需求相对不足情况下，进口粮食必将进一步挤压国内粮食市场空间，从而侵占国内种粮农民收益。如果完全放开粮食关税配额限制，国际市场必将严重冲击国内粮食产业安全，恰如大豆取消进口关税后，进口量持续上升、屡创新高，而国产大豆逐

渐边缘化，2023年我国大豆对外依存度高达82.7%。

三、政策建议

(一) 优化粮食关税配额管理政策

要始终坚持“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”国家粮食安全战略，尤其是在三大主粮进口连续超配额且呈常态化趋势的背景下，我们要顺势而为、争取主动，充分地利用WTO规则，辩证灵活地把控好我国粮食关税配额管理策略，确保国家粮食安全战略精准实施。

一是坚决筑牢粮食关税配额“防火墙”。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。实施三大主粮关税配额政策，有效限制了进口规模，使国内粮食产业免受进口冲击，为国内粮食市场打造了一道坚实“防火墙”，进而从根本上保护了种粮农民积极性。关税配额管理改革后，三大谷物配额类型总体上均转变为有约束力的配额类型。当前，一些国家希望我国扩大粮食关税配额，甚至国内一些人也有同样的想法；对此，我们一定要保持不轻易扩大谷物市场开放的战略定力，不可轻易调整现有粮食关税配额制度，更不能为了个别国家而调整。

二是精准把控进口规模品种和时机节奏。要充分利用国际国内“两个市场、两种资源”，保持适度进口以满足国内需求，是我国粮食安全战略的理性选择和现实路径。要科学合理利用国际粮食资源，用足用活用好WTO规则以及明确保留给我国的关税配额管理方式，时刻跟踪国内外市场动态变化，做到实时监测、及时预警，相机抉择、灵活机动，把控好粮食进口规模、品种、时机、节奏、来源地以及运输方式。

三是优化进口渠道和来源地布设。要不断拓展多元化进口渠

道，合理规避地缘政治冲突和极端天气对我国粮食进口造成的风险和不确定性，增强全球粮食供应链的韧性和安全水平，确保粮食买得到、运得进、吃得好。要发挥大国外交优势，全方位布局粮食进口来源地，构建以我为主的全球进口“朋友圈”，全面提升我国粮食国际掌控力、定价影响力。

(二) 做好应对欧美诉讼攻击准备

当今世界，粮食不仅仅是食物，更是战略武器。面向三大主粮全面超过配额的新常态、新形势，面向国际国内“两个市场、两种资源”的较量、权衡，面向 WTO 改革的新挑战、新机遇，要谨防欧美攻击我国关税配额管理制度。

一是认真评估两个报告的关键要义。针对《2023 年中国履行加入 WTO 承诺报告》，要全面解析研判，从中捕捉可能的诉讼攻击点；针对《2019 年专家组报告》，要重点评估研判，从中总结经验、吸取教训，进而有的放矢地做好可能的诉讼攻击应对准备。例如，针对 DS517 案，我国采取了针对性的改革措施，如明确申领配额的基本资格标准，详细规定分配原则及再分配程序，完善公众意见征询流程，消除国营贸易配额管理过程中的行政障碍，取消三大谷物的使用要求限制；确保了以不抑制每种关税配额足额使用的方式管理关税配额，实现了三大主粮进口配额总体上均由未充分利用转变为有约束力的充分利用。要不断地调整与改进相关做法，继续以符合世贸规则的方式管理粮食关税配额，提高履约水平；继续加强与 WTO 各成员的广泛商议、交流合作，同时推进 WTO 改革，使其更好地维护自由贸易和多边贸易体制。

二是谨慎使用贸易救济措施。粮食过量进口损害国内粮食产业福利，可以通过提高关税措施确保国内粮食产业的合理利润，

维护国内粮食产业安全。该措施简单易行、立竿见影，但经常被指责为贸易保护主义，采用时必须慎之又慎。

三是善于运用非关税措施。随着关税大幅度下降，WTO各成员越来越多地借助非关税措施实现贸易保护。要利用好非关税措施的隐蔽性、歧视性、灵活性、针对性以及更易限制进口等特性，控制好粮食进口的数量、质量和时间节点，严防因粮食进口而冲击国内市场。

四是提高我国农业谈判话语权。近年来，贸易争端频率高发，面对当前日趋复杂的国际贸易环境，未来我国面临的国际争端可能会有增无减。面对当前国际规则体系尤其是WTO，仍然存在大量模糊地带，我国要研究透彻、运用准确、应诉有数，要做规则的制定者、重塑者、主导者，力争农业谈判中的主动权。面对我国农业政策与国际规则的互适性问题，我们要在政策措施谋划设计、迭代更新时，注重与国际规则的适应性，从源头上避免国际争端的发生以及舆论压力。

(三) 稳定国内粮食生产，夯实保供根基

粮食安全要不得丝毫麻痹大意，不要也不能指望依靠国际市场来解决，必须多措并举、综合施策，切实稳定国内粮食生产，进一步夯实粮食保供稳价根基。

一是依法保障粮食安全。《中华人民共和国粮食安全保障法》已正式实施，这是我国粮食安全保障领域的首部“基本法”。要加快推动我国粮食安全从政策性治理向法治化治理转变，切实做到“依法管粮、依法治粮”，不断提高粮食安全依法治理水平，全方位夯实粮食安全根基。

二是切实践行大食物观。要构建以粮食安全为基线、以生态

安全为底线、以食品安全为“红线”“三线”并重的大食物产业链、供应链和价值链。要树立大资源观，全方位多途径开发食物资源，推动粮食安全向食物安全转型发展。要树立大农业观，要坚持以粮食生产为基础，统筹“粮经饲”生产，推动“种养加”一体化、农林牧渔相结合。要树立大市场观，抓紧构建国内国际双循环相互促进的新发展格局，提高我国食物供应链的安全性、稳定性和可持续性。

三是夯实粮食稳产保供根基。要加快实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，全面提升农业综合生产力。要抓住耕地和种子两个要害，严守耕地“红线”，稳定粮食播种面积，加强高标准农田建设，深入实施种业振兴行动，强化农业科技和装备支撑。要全面落实藏粮于地、藏粮于技战略，完善粮食生产体系和经营体系，切实保障粮食和重要农产品稳定安全供给。

供稿人：孔繁涛 杜 锐 曹姗姗 孙 伟 刘继芳 安 民
徐 超

单 位：中国农业科学院农业经济与发展研究所
吉林农业大学
中国农业科学院农业信息研究所
中国农业科学院乡村振兴学院
中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地

如有领导批示，请与我们联系

（欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。）

责任编辑：叶玉江

联系人：中国农业科学院战略研究中心办公室 董照辉

联系电话：82109416

电子信箱：icads@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号中国农业科学院战略研究中心

邮 编：100081

本期印数：150 份

中国农业科学院战略研究中心 印发