

【三农问题聚焦】

中美经贸协议下双边农产品贸易演化与前景^{*}

钟 钰

摘 要:2020年1月,中美两国签署了第一阶段《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》,最重要的内容是增加了中国对美国商品的采购规模,特别是对中国进口美国农产品做了比较细致的规定。《协议》实施后,中国大幅增加了美国农产品进口规模,但由于多种原因未达到预期设定目标,这既有疫情影响,又有对未来目标乐观高估所致,这也决定了第二阶段谈判会异常艰难。面对当前复杂的中美贸易环境,我国既要注意贸易统计口径的细节,又要化被动为主动,坚定不移地推进农产品进口多元化策略,稳定供应链,在双循环格局下实现农产品进口安全。

关键词:中美第一阶段经贸协议;农产品;进口安全

中图分类号:F752.7

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)03-0021-08

在世界面临百年未有之大变局的今天,随着美国对华关系定位转向合作与竞争并存,甚至一定条件下竞争大于合作,贸易限制与反制将成为中美之间贸易政策的常态。美国曾是我国农产品第一大进口来源国,但在近年来的中美贸易摩擦中,美国大豆等农产品成为我国对美实施贸易反制的首批商品,限制进口对反制美国贸易霸凌主义发挥了重要作用。但是,在肯定反制措施积极成效的同时,如果从全球贸易格局和长远发展看,贸易摩擦没有赢家,最终双方还是要寻求和解。2020年1月,中美两国签署了《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》(即中美第一阶段经贸协议,以下简称《协议》),整个《协议》包括知识产权、技术转让、食品和农产品贸易等内容,最重要的是中国增加对美国商品的采购,特别是对中国进口美国商品额做了比较细致的规定。例如,2020—2021年,中国要在2017年的基数上新增2000亿美元进口额,其中农产品320亿美元。《协议》实施两年来,其是如何影响我国农产品进口格局的?下一步我国进口美国农

产品面临什么样的形势?我们是否完成了《协议》设定的农产品进口目标?特别是该《协议》结束后,我们在下一阶段谈判中要注意什么?今后我们又该如何优化农产品贸易政策与制定进口策略?这些问题都值得关注。^①

一、签署《协议》的现实需求

签署《协议》标志着持续两年的中美贸易摩擦暂时告一段落,表面上看美国似乎以较少的妥协换取了中国更多的承诺,但实际上这是由中美两国现实需求共同催化而成的,是基于当时形势下中美双方的共同诉求。

(一)中美贸易逆差渐进拉大

特朗普执政后,始终将缩小贸易逆差作为“美国优先”的重要目标。据美国商务部统计,2017年美国贸易逆差创9年来新高,达5660亿美元,其中对华贸易逆差占66%,为3752亿美元,同比增长8%。2018年美国以中美巨额贸易逆差为由挑起中美贸易摩擦。但2018年美国贸易逆差总额继续扩增

收稿日期:2022-02-10

^{*} 基金项目:国家社会科学基金重大项目“耕地-技术-政策融合视角的‘两藏’战略研究”(21ZDA056);中国农业科学院创新工程项目(ASTIP-IAED-2022-01)。

作者简介:钟钰,男,中国农业科学院农业经济与发展研究所产业经济研究室主任、研究员、博士生导师(北京 100081)。

至 8913 亿美元,其中对中国贸易逆差高达 4192 亿美元,较上年扩大 436 亿美元,增长 11.62%。根据美国的统计数据,特朗普政府认为巨额贸易逆差代表中美贸易关系严重失衡,美国处于极为不利的劣势地位,这直接导致了中美贸易之争。但实际上,美国贸易数据与中国以及联合国等第三方组织的贸易统计数据存在较大差异。根据中国海关总署的数据,2017 年中国对美出口 4297 亿美元,进口 1539 亿美元,贸易顺差为 2758 亿美元,这一数据与美国商务部数据相差 994 亿美元。按照这一标准,美国对华贸易逆差数据高估了 36%。联合国商品贸易统计数据库(UN Comtrade)的数据显示,2017 年中美贸易逆差为 2758 亿美元,采纳了中国提供的数据来源,进一步佐证了美国商务部数据存在统计高估的情况。这表明中美贸易数据差异较大主要源于双方统计口径不同。

排除统计口径、统计方式的影响,从历史发展进程看,根据 UN Comtrade 的数据,2010 年美国对华贸易逆差为 1810 亿美元,2010—2017 年以 6.21% 的年均增长率逐渐拉大至 2758 亿美元。这体现出中美贸易逆差增加属于渐进过程,是双边经济发展和供

需结构变动共同推动的结果。因此可以说,美国与中国货物贸易逆差是双边所处经济发展阶段、经济结构、产业分工、统计标准等多种因素共同决定的,并不能意味着美国处于劣势贸易地位,而是全球化时代下中美双方互利合作、共赢发展的产物。

(二) 零和博弈再遇挑战

美国持有贸易逆差是劣势、“吃亏”的观点背后是典型的重商主义、零和博弈思维。在经济高度全球化的背景下,中美产业经济早已相互交织、“连骨带筋”、高度融合,你输我赢、你多我少的思维并不适用于当今经济全球化的时代,而是一种逆全球化、单边主义和霸权主义的体现。中美之间经贸结构互补,双边贸易是建立在全球价值链分工和市场经济等价交换基础上基于互利共赢原则展开的,是一种正和博弈。然而特朗普政府打着贸易保护牌挑起中美贸易摩擦,意在打压中国市场、遏制中国崛起。从 2018 年 1 月起到 2019 年年底,美国先后多次对中国产品加征关税。面对美国一系列的贸易打压手段,中国不得不采取相应的反制措施。如图 1 所示,我国先后分批次对自美进口的大豆等农产品加征 5%、10%、25% 不等的关税。

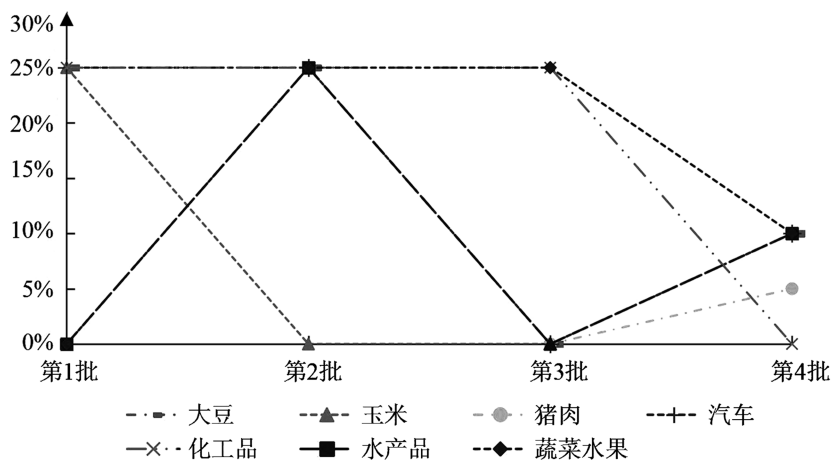


图 1 中国反制美国部分产品加征关税情况

随着中美贸易摩擦不断升级,其给两国带来的不利影响愈发明显。对于美国来说,其加征的高额关税转嫁至国内,直接损害了消费者利益,给美国消费者、国内就业带来了不利影响。^②另一方面,中美贸易摩擦对中国经济同样不利,其中农业是受影响较大的产业之一。就大豆来说,我国大豆对外依存度高且进口来源相对集中,2000—2017 年我国累计进口大豆的 40% 来自美国,42% 来自巴西,两国累计

进口量旗鼓相当。2018 年 4 月对美大豆加征关税后,我国大豆进口更偏向依赖巴西,2018 年美国大豆所占进口份额仅为 19%,同比减少了 15 个百分点,巴西大豆进口份额为 75%,同比增加了 22 个百分点。愈发集中的进口格局既不利于稳定进口大豆供应,同时供需格局向卖方市场倾斜,带来价格风险。相关数据显示,中国第一次宣布对美大豆加征 25% 关税后,巴西大豆价格立刻开始上涨,巴西大豆

船货价格比美国芝加哥期货交易所(CBOT)5月大豆期货合约价高出2美元/蒲式耳左右。^③

此外,美国还限制涉农高科技成果转让,从美国对中国商品征收关税的产品领域看,农机装备、工业机器人、信息技术等均属于中国农业现代化进程中不可或缺的重要技术元素与载体。2018年工信部对全国30多家大型企业130多种关键基础材料的调研结果显示,中国绝大多数计算机和服务器通用处理器95%的高端专用芯片,70%以上的智能终端处理器以及绝大多数存储芯片依赖进口。^④中美贸易摩擦极有可能使我国农业领域互联网、人工智能等高新技术和先进农机装备的可获得性降低,阻碍我国农业智能化与机械化、基因农业、数字农业等的发展势头。

由此可见,中美贸易摩擦对两国来说皆不利,中国有购买美国产品的现实需要,美国也有依赖中国的现实要求,双方都承受不起持续贸易摩擦的后果,也就无法实现所谓的零和局面。

(三) 合作共赢可能成主基调

中美两国作为全球最大的经济体,两国经贸关系稳定不仅关切自身利益,更关乎全球经济发展大局。中国正处于经济转型升级的关键阶段,各项重点领域改革进入攻坚期,面临着经济下行、需求收缩等多重压力,而中美贸易摩擦又进一步影响了投资、消费、出口三驾马车的运转,国内经济不可避免受到影响。根据国家统计局的数据,2018年全国规模以上工业企业利润同比增长10.3%,对比2017年增长21%的情况,工业企业利润增速放缓;2019年全国规模以上工业企业利润同比下降3.3%,工业生产、产品销售节奏进一步放缓。^⑤2020年签署《协议》,一方面为我国经济发展赢得了相对稳定的外部环境,贸易形势向好转变,有利于提振产业投资信心,稳定国内经济预期、释放增长潜力;另一方面为推动知识产权和技术转让领域改革、规范市场行为、营造公平竞争环境提供了条件,与我国一贯坚持的深化改革、开放竞争的前进方向一致,是我国经济结构转型升级的新机遇和新挑战。

对美国来说,中美贸易摩擦导致美国农场主群体利益受损,他们同样有着尽早结束贸易摩擦、达成经贸协议的诉求。此外,美国经济进入下行周期,也需要通过稳定中美关系提振国内投资、增加贸易活动以拉动经济增长。2020年《协议》签署后,中美经

贸增速快速回升,根据UN Comtrade的数据,2020年中国对美出口4526亿美元,同比上升8.12%,美国对华出口1360亿美元,同比上升10.35%。对世界来说,中美大国的经贸行为、国际关系、国内政策具有极强的外部效应和溢出效应,《协议》的签署增强了世界市场的确定性,对改善世界经济预期、增强市场信心、促进经贸增长、稳定世界经济发展具有积极意义。

二、《协议》中关于农业的核心内容

《协议》以较大篇幅阐述了农业方面的内容,既有对总体进口贸易目标的设定,也有对重点农产品品种进口方面的具体要求,还包括对农产品进口政策方面的措施。我们按照总体目标、具体品种、进口政策的逻辑顺序,对《协议》中的农业贸易内容进行剖析。

(一) 总体目标:增量进口320亿美元

总体目标是指2020—2021年中国从美国进口农产品的总额度,这是落实《协议》最重要的内容之一,因为先前美国发起贸易摩擦的借口就是逆差越来越大,核心主旨是逐步缩小两国之间的贸易失衡。《协议》内容显示,2020—2021年中国要在2017年基数之上,扩大自美采购和进口的农产品规模不少于320亿美元,其中2020年125亿美元,2021年195亿美元。

因为对农产品统计口径有差异,以及运输成本、保险费用、税费等影响,所以双方基期的中国农产品进口额也不同。中国海关总署的数据显示,2017年中国从美国进口农产品241.2亿美元;而美国农业部下辖的外国农业服务局(FAS)的数据显示^⑥,2017年美国向中国出口农产品195亿美元,这是制定《协议》目标的重要依据,即希望到2021年对中国出口农产品数量实现翻倍。如按照中国统计基期值,2020年中国需从美国进口366亿美元农产品、2021年需从美国进口436亿美元农产品;如按照美国统计基期值,2020年中国要从美国进口320亿美元农产品、2021年要从美国进口390亿美元的农产品。所以,如果中国2020年从美国进口320—366亿美元农产品,2021年从美国进口390—436亿美元农产品,就可以说完成了《协议》预定目标。

从美国农产品总出口看,2020年美国农产品出口1457亿美元,如按《协议》目标计算,2020年中国

自美国进口的农产品占其总出口额的 21%。特别是增量变化值得注意,2020 年美国向世界出口农产品总额同比上年增加 90 亿美元,但中国进口将比上年增加至少 180 亿美元,这一方面会考验美国农产品的快速供给能力,另一方面会挤压美国对其他国

家或地区的出口。不过,《协议》预定目标实施起来难度较大,2019 年中国从美国进口 141.1 亿美元农产品,按照低方案 2020 年中国要从美国进口 320 亿美元,也要比 2019 年增加 1.3 倍。从表 1 可以看出,《协议》预定目标没有完成。

表 1 中国进口美国农产品实绩与目标(单位:亿美元)

	2017 年	2019 年	2020 年	2021 年
实际进口	241.2(中国统计) 195(美国统计)	141.1(中国统计) 138.6(美国统计)	237(中国统计) 264.3(美国统计)	389.7(中国统计) —(美国统计)
目标进口	—	—	320—366	390—436

(二)重点品种:乳品、肉类、酒糟

《协议》对乳品、肉类、大米和饲料产品等都有具体阐述。这些产品可划分为两类:一类是美国极具比较优势与出口潜力的产品,比如肉类和乳品。2016—2020 年,美国猪肉、牛肉、禽肉等产品合计出口额每年都在 180 亿美元左右,乳品也接近 60 亿美元。美国猪肉出口量一直居世界首位,常年出口量在 250 万吨以上,约占全球出口总量的 30%;脱脂奶粉出口量居世界首位,常年出口量在 80 万吨以上,占世界出口总量的比重超过 1/3。2018 年以来,由于我国暴发非洲猪瘟,同时国内对乳品需求巨大,所以从美国增加进口肉类产品具有合理性。2020 年我国进口猪肉及制品 215 万吨,同比增长 223.8%。另一类是美国准备向中国市场力推的农产品,比如大米、干酒糟。因 2012—2015 年美国干玉米酒糟产品进口数量呈大幅增长态势,2016 年中国酒业协会代表国内干玉米酒糟产业正式提交了反倾销反补贴调查申请,请求对原产于美国的进口干玉米酒糟进行“双反”调查。根据商务部公告 2016 年第 79 号、80 号裁定结果,自 2017 年 1 月 12 日起,对原产于美国的进口干玉米酒糟征收反倾销税(50%左右)、反补贴税(11.2%以上)^①,实施期限 5 年。2017 年后我国玉米干酒糟及其可溶物(DDGS)进口量骤降,2018 年的进口量为 14.8 万吨,远低于 2015 年的 682 万吨,这主要是“双反”调查裁定的影响,所以美国希望借助《协议》打开局面,提出中国“不以现场核查”等要求。对于大米而言,全球稻谷生产主要集中在亚洲地区,出口更是集中在泰国、印度和越南等少数国家。近年来美国大米出口势头较猛,排到世界第五位,2020 年向世界出口 290 万吨大米,但前 10 大目标市场没有中国,考虑到中国每年进口三四百万吨的大米,而我国大米进口市场集中在印度、

越南、巴基斯坦、缅甸、泰国,美国迫切想扩大其市场份额。

(三)进口政策:关税配额、国内支持、农业生物技术

除了对总体目标、具体产品有关注,《协议》对关税配额、国内支持、农业生物技术等进口政策也做了相应要求。

在关税配额方面,《协议》内容显示,“中国每年小麦、大米和玉米的总体关税配额应于当年 1 月 1 日前分配至最终用户”,这表明美国希望通过我国关税配额政策的变化,进一步突破其玉米、小麦的出口。中国按照《农产品进口关税配额暂行办法》和每年粮食进口关税配额申请和分配细则,在前一年的 9—10 月份发布下年度粮食进口关税配额申请和分配细则,11 月份对粮食进口关税配额申请企业信息进行公示,并在当年 8 月份对当年未使用的粮食配额进行再分配,对申请企业不区分所有制性质,获得配额的企业均可自行组织进口或委托有贸易权的企业进口。

在国内支持方面,《协议》规定美国依然享有针对中国的权利。早在 2016 年,美国就中国对农业的国内支持力度超过中国加入 WTO 时的农业补贴承诺发起了诉讼,为此我国对粮食支持政策进行了较大改革,实施限量收购政策,但未来依然要提防美国以国内支持计划和政策、法律、法规与其他措施是否“官方公报栏公布”为由,再次在 WTO 提起诉讼,以减少我国在对外贸易中不必要的压力和麻烦。

在农业生物技术方面,美国看好中国未来巨大的转基因市场,《协议》要求“每年至少召开 2 次国家农业转基因生物安全委员会会议,并视申请数量,根据需要尽可能增加会议召开频次”,《协议》还要求,“中国应全年不间断受理农业生物技术产品的

批准申请”,条款背后清晰可见美国政府急于向中国出口转基因产品的意图。2020年,习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第十二次会议并发表重要讲话,强调“中央提出把生物安全纳入国家安全体系”。将生物安全上升到国家战略层面,不仅可以在中美农产品贸易中进退有据,还能在未来全球生物技术竞争中占据主动权。

三、中美农产品贸易变化的表象与实质

对比《协议》实施前后,可观测进口农产品的总体变化与结构变化。在进口贸易总体增加的同时,个别农产品贸易依然没有恢复到之前的水平。

(一)2017—2019年农产品贸易情况

2017年,中国自美国进口农产品241.2亿美元,其中大豆139亿美元,占比超半,其他金额比较大的农产品分别是畜产品、谷物和水产品,分别是29.2亿、15.1亿和15.1亿美元。受中美贸易摩擦影响,2018年我国从美进口农产品贸易额急剧下降至162亿美元,其中大豆贸易额下降49.35%。猪肉进口贸易额腰斩,2018年4月2日起我国对美国进口猪肉及制品加征25%关税,2018年7月6日起继续对猪肉制品加征25%关税,尽管我国猪肉市场受非洲猪瘟影响供给紧张,但自美国进口猪肉数量仍然下降,2018年猪肉进口贸易额比2017年减少1.58亿美元,降幅超过55%。2019年自美国进口农产品贸易额进一步下降,只有141.2亿美元,比2017年减少近100亿美元。在2018—2019年贸易摩擦白热化阶段,加征关税使美国农产品丧失价格优势,其他国家农产品挤压美国市场份额向中国出口,2018年和2019年美国小麦、玉米、大豆占中国进口市场份额相比2017年下降16—29个百分点不等,2019年自美国进口大豆贸易额降至66.8亿美元。2018年7月6日起中国对美国乳品加征25%关税,2018年乳品贸易额比2017年下降0.69亿美元;2019年6月1日起又对部分乳品加征25%或5%关税,2019年乳品贸易额进一步减少了1.40亿美元,降至2.89亿美元。

中美贸易摩擦损害了双方利益,美国原来向中国出口的大宗粮食产品和优势产品均受到影响,买方和卖方都不得不寻找新的市场,提高了双方的交易成本和交易门槛,损害的是双方生产者和消费者利益。而且,中美贸易摩擦并没有实现美国利益,美

国以贸易逆差过大为借口针对中国实施一系列贸易限制措施后,美国对中国贸易逆差依然不降反增,现实结果与美国的利益诉求相背离。

(二)2020年农产品贸易情况

随着《协议》签订,中美贸易摩擦按下暂停键,中国自美进口回升,2020年基本恢复到2017年水平,只比2017年少3.74亿美元。相比2017年,恢复较好的有猪肉和玉米,猪肉贸易额增加13.5亿美元,增幅469.72%;玉米贸易额增加8亿美元,增幅500%。自美国进口猪肉和玉米的贸易额远超贸易摩擦之前,一方面是因为取消了惩罚性关税,另一方面是因为国内市场对蛋白类产品的需求快速增长,猪肉消费量增加,玉米作为重要饲料作物,其需求量也随之激增。大豆、乳品贸易恢复较缓,相比2017年,大豆贸易额减少32.91亿美元,降幅23.61%;乳品贸易额减少0.67亿美元,降幅13.35%。贸易比重越大的产品受到的影响越大,一旦受到冲击,市场份额被替代,贸易关系恢复更困难。作为美国出口优势产品的乳品,在中国市场遇冷后转向其他市场,需要时间增加产能再次占领中国市场,所以大豆和乳品的贸易恢复程度有限。

关税手段对经贸关系的不利影响是长期的,中美贸易摩擦的遗留影响不仅是贸易摩擦前2017年和结束后2020年的贸易额差值,还有受时间影响的贸易额惯性增长量,所以中美贸易摩擦产生的负面影响远超2020年与2017年的进口差值。中美贸易摩擦增加了中美市场风险,一些风险规避型投资者和经营者将转向其他领域,资金流出不利于双方经济发展。整体来看,一场贸易摩擦使得中国自美进口贸易倒退4年,挫伤了投资者信心,也损害了生产者和消费者利益。

(三)2021年农产品贸易情况

《协议》的签署和实施使中美经贸关系得到一定程度的恢复,2021年中国自美进口农产品贸易总额达389.7亿美元,是2017年贸易额的1.62倍。与2017年相比,进口额增幅较大的有玉米和大豆,玉米进口增加54亿美元,进口额是2017年的34.8倍;大豆进口增加29.7亿美元,进口额是2017年的1.2倍。主要原因在于近两年国内市场对蛋白类产品的需求高涨,饲用玉米、大豆需求量增加,价格也水涨船高,贸易量和单价双涨促进贸易额大幅增加。另外,乳品进口增加0.97亿美元,进口额是2017年

的 1.2 倍;小麦进口增加 4.70 亿美元,进口额是 2017 年的 2.2 倍;猪肉进口增加 6.49 亿美元,进口额是 2017 年的 3.3 倍,但相比 2020 年减少 42.92%。主要是因为国内生猪产能恢复,自给能力增加,进口需求减少。总的来说,对美进口贸易额增加,一方面是因为国内消费需求旺盛而国内供给不足,需要扩大进口满足国内市场需求;另一方面是基于《协议》,我国顺势而为主动增加自美进口。

2021 年我国自美农产品进口贸易额达到 389.7 亿美元,基本实现了到 2021 年美国对中国出口农产品翻倍的目标。但我国自美进口贸易是否可持续增加,充满不确定性。大豆是我国从美国进口最多的农产品之一,其进口额曾一度占据农产品贸易总额的 57%,但是贸易摩擦之后美国大豆在我国市场的份额从 2017 年的 34.4% 降至 2019 年的 19.2%,巴西、阿根廷强势占领了其余份额。虽然 2021 年美国大豆市场份额恢复至 33.48%,体现了美国大豆强劲的竞争力,但我国大豆市场一直呈现平稳的增长态势,继续增加美国大豆进口份额不可持续。

此外,考虑到美国转基因技术高度垄断的背景,不排除在极端情况下,其可能将对华“长臂管辖”的内容拓展至转基因农产品领域,利用转基因技术产权要求其他进口来源国实行对华出口管制,以达到制裁目的。技术专利作为种业公司的血液,美国种业公司一贯重视知识产权保护,美国几乎将所有的转基因生物技术发明都纳入了知识产权保护范围,建立了相对完善的保护体系。在其他商业化种植转基因作物的国家,美国跨国公司早将相关专利登记在册,以便后续随时可启动司法诉求。因此,很难通过大豆进口进一步拉动中国自美农产品进口增长,未来我国自美进口贸易额增减情况存在很大的不确定性。

四、中美农产品贸易的基本图景及未来展望

中国克服新冠肺炎疫情冲击、全球经济衰退、供应链受阻等多重不利影响,积极扩大美国农产品进口,尽管距预期目标有差距,但更多是受客观因素所限。第二阶段是否签署经贸协议还不明朗,对此我们不能寄予厚望,即使第一阶段签署《协议》后,美国也依然继续利用经济手段打压中国。面对当前复杂的国际贸易环境,我国既要注意谈判细节,又要高瞻远瞩,化被动为主动,在双循环格局下实现农产品

进口安全。

(一) 中美农产品贸易的基本图景

1. 《协议》未改变农业生产“以我为主”的格局

《协议》提出,中国要按照加入世贸组织的承诺,完善小麦、玉米、大米关税配额管理办法,增加乳品、牛肉、大豆、水产品、水果、饲料等农产品进口。在这些农产品中,除了大豆进口依存度较高外,其余农产品大部分主要依靠国内供给。2021 年我国从美国进口玉米、小麦、水产品、猪肉等单项产品数量只占国内产量的 5% 以内。以猪肉为例,我国一年消费量为 5000 万吨左右,2017—2018 年的年进口量为 100 多万吨,非洲猪瘟疫情以后进口有所增加,但整体的进口占比仍然较低,国内猪肉价格仍然主要由国内产能周期决定。总体来看,进口美国农产品可视为总量和消费结构升级的有益补充。粮食进口数量较多,特别是玉米进口增幅快、势头猛,2020 年玉米进口量首次突破进口配额,达到 1129 万吨;2021 年玉米进口量高达 2835 万吨,同比增长 151%。

因此,粮食进口增加是在国家政策调控下的有序进口,未对国内市场造成冲击。一方面我国要推动政策从“主要控制进口”向“有效利用国际市场”转变,另一方面要持续关注进口突增可能带来的“大国效应”,进一步平衡利用好“两个市场”。此轮进口增加既是市场供求变化的自然反映,也包括政府利用国际市场调节国内供需、稳定市场预期的主动作为。

2. 外部保供风险阶段性上扬

2020 年年初新冠肺炎疫情暴发,全球不少国家和地区都采取了“封城”等隔离措施,使得各国对外贸易受阻,对农产品国际物流形成了一定影响,造成的封锁和人员隔离、复工推迟等导致经济活动的劳动力供给相对不足,对实体经济所造成的影响主要是供给冲击。疫情后全球参与玉米、大豆、小麦和稻谷贸易的国家和地区数量均有所下降。参与玉米贸易的国家和地区的数量从疫情前(2019 年)的 168 个下降到疫情后(2020 年)的 160 个,参与大豆贸易的国家和地区的数量从疫情前(2019 年)的 151 个下降到疫情后(2020 年)的 144 个,参与小麦贸易的国家和地区的数量从疫情前(2019 年)的 153 个下降到疫情后(2020 年)的 146 个,参与稻谷贸易的国家和地区的数量从疫情前(2019 年)的 181 个下降

到疫情后(2020年)的174个。全球粮食贸易的网络化程度也有所下降,国家和地区之间的玉米贸易联系数量从疫情前(2019年)的2283条下降到疫情后(2020年)的2068条,国家和地区之间的大豆贸易联系数量从疫情前(2019年)的1395条下降到疫情后(2020年)的1345条,国家和地区之间的小麦贸易联系数量从疫情前(2019年)的1633条下降到疫情后(2020年)的1491条,国家和地区之间的稻谷贸易联系数量从疫情前(2019年)的3173条下降到疫情后(2020年)的2824条。

3. 更多体现按市场经济规律的理念

从中国进口统计口径看,2020年和2021年中国自美进口农产品数量分别为237.3亿美元和389.7亿美元,分别完成预期目标的65%和89%。按美国进口统计口径,2020年中国自美进口农产品数量为264.3亿美元,完成预期目标的83.6%。两种统计口径统计的结果都未能达到《协议》设定目标。原因在于,新冠肺炎疫情暴发与《协议》实施完全叠加,改变了进口品种来源选择面临的外部约束条件,进而影响了进口数量。2020年3月,洛杉矶港货物吞吐量同比下降25.9%;同年4月丹麦航运咨询机构Sea-Intelligence的数据显示,中国与美洲之间已有19.85万个集装箱货柜被取消。不过,《协议》强调“将基于市场价格和商业考虑开展采购活动”,还强调“在特定年份,市场状况可能会影响采购的时点,尤其是在农产品采购方面”。这一内容对农产品贸易履行情况非常重要,《协议》签订后不久就发生了持续至今的全球新冠肺炎疫情。疫情对海外供应链造成的影响巨大,这也是中国农产品贸易面临的重大风险因素之一。《协议》并非如同双边自贸协定具有强制性,没有明确未完成目标有何反制措施,但我国多次表态信守承诺,将持续加大自美进口的幅度和力度。

(二) 中美农产品贸易的未来展望

第一阶段的中美经贸协议执行期限已到,实际上还有部分条款没有落实,中国还需要进口近70亿美元的美国农产品,下一阶段协议谈判也将具有更高难度。中美贸易失衡问题属于历史性问题,不是一个经贸协议就能全部解决的。^④第一阶段《协议》达成后,美国依然对从中国进口的约65%的商品加征惩罚性关税,商品平均关税只是从协议前的19.5%下降到协议达成后的19.3%^⑤,实际履行情况

如果不能令双方满意,就会直接影响第二轮谈判的意愿和进程,这也决定了第二阶段谈判的过程会异常艰难。

1. 未来中美经贸关系仍具曲折性、复杂性

美国缺乏诚意,视《协议》为权宜之计,丝毫没有收敛其遏制中国增长的部署安排。从上面问题也反映出,统计口径不同会引起一些纠纷。中美贸易往来的统计口径分为两种——中国海关总署公布的中国进口口径和美国商务部普查局公布的美国出口口径。一般情况下,相比于中国口径,美国口径倾向于“高估”进口、“低估”出口,从而美国口径下的贸易逆差比中国口径下的要更大些。另外,中国统计进口采用CIF(Cost Insurance and Freight)价格,美国统计出口采用FAS(Free Alongside Ship)价格^⑥,通常CIF>FAS^⑦。即相较于中国口径,美国统计口径出口较低。所以,在未来谈判中要清晰地确定中国进口的金额目标,第一阶段的《协议》并未明确规定必须使用哪国的统计口径,所以在未来要多加注意,以免产生新的争议。

2. 在中美经贸谈判中不失主动权

2021年我国进口粮食1.6亿吨,进口量相当于国内粮食产量的24%,随着国内粮食需求持续增长,如果不能有效提高国内粮食的自给程度,由此带来的粮食安全风险隐患不容忽视。现阶段,我国粮食进口格局呈现来源国和品种“双集中”的特点,对外依存度较高的大豆和进口量增长较快的玉米95%以上进口自美国、巴西等国,作物生产的自然风险、国际贸易的政策和运输风险难以被有效分散,增大了供应链中断风险。此外,大量进口的粮食品种的国内外市场价格高度关联,国际市场价格波动极易传导至国内,从而引发输入性通货膨胀。尤其是玉米、大豆等用作饲料和工业原料的粮食品种,产业关联度高,国际市场价格异常波动可通过价格传导和产业链延伸至国内诸多行业。根据当前粮食进口形势及潜在风险,可见离“把饭碗牢牢端稳”的目标还有距离,要进一步巩固和提高国内粮食生产供给能力。虽然《协议》明确规定了自美农产品进口需要增加的额度,但我国要实行策略性进口方案,一类是国内短缺不足的,比如增加进口猪肉、牛肉、大豆、玉米等;二类是提高国内消费者福利的,比如乳品。

3. 坚定不移地推进农产品进口多元化策略

拓展和优化进口渠道,有步骤地优化来源地结

构、推进进口渠道多元化,特别是在增加美国农产品进口的同时,在“一带一路”、区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)等多边与区域贸易框架下,积极巩固和拓展与他国的贸易伙伴关系。发挥超大规模市场优势,推动粮食进口“以市场换稳定”,与主要出口国、国际粮商签订长期战略合作协议,建立高效、稳定的进口供货渠道。放宽视域,从相关农产品的替代品着眼,推动农产品进口品种结构、运输方式、运输路线的多元化,分散集中进口的风险。关注“大国效应”影响,合理利用国际资源。农产品进口要充分考虑世界短期供给能力,提前给予世界一个明确的信号或合理稳定的进口需求预期,安排好进口节奏,避免集中大量进口。

4. 加快培育具有核心竞争力的中国国有大农商 统筹布局国内外农业产业资源。加快培育具有核心竞争力的中国国有大农商,代表国家布局国内外产业资源和调控贸易供求,增加价格和利润分配的话语权。鼓励大型企业“走出去”,通过贸易合作、产业投资、跨国并购等多种方式,强化对国外资源、物流、仓储及关键环节和运输节点的投资与布局,建立规模化海外资源性农产品生产加工储运基地,全面参与全球农产品产业链、价值链、供应链重构和管理。打造产业链、价值链、创新链、资本链“四位一体”的全球第一梯队跨国贸易商,增强产业链韧性。

注释

- ①文中中美之间贸易数据如无特别说明,来自三个渠道,一是 UN Comtrade(联合国商品贸易统计数据库),包含各国之间相互贸易数据, <https://comtrade.un.org/>;二是中国海关总署的政府信息公开, <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/index.html>;三是农业农村部贸易促进中心每年出版的《中国农产品贸易发展报告》。②程恩富、罗玉辉:《40 年中美农产品贸易:回顾与展望——写在中美经贸第一阶段协议签署后》,《经济纵横》2021 年第 3 期。③《中国拟对美大豆加征 25% 关税 巴西等国希望加大对华大豆出口》,中研网, <https://www.chinairm.com/news/20180410/093420922.shtml>, 2018 年 4 月 10 日。④《工信部副部长:我国制造业要大力度“引进来”高水平“走出去”》,人民网, <http://finance.people.com.cn/n1/2018/0714/c1004-30147394.html>, 2018 年 7 月 14 日。⑤《2018 年全国规模以上工业企业利润增长 10.3%》,国家统计局网站, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201901/t20190128_1647074.html, 2019 年 1 月 28 日。⑥ 2020 *Agricultural Export Yearbook*. USDA Foreign Agriculture Service, <https://www.fas.usda.gov/china-2020-export-highlights>, April 5, 2021. ⑦征收反倾销反补贴税,针对不同的公司主体税率略有差异,并非对来自美国的干酒糟都实施一致的税率。⑧王应贵:《中美第一阶段经贸协议目标、现实挑战与未来展望》,《亚太经济》2020 年第 2 期。⑨盛斌、孙天昊:《美国贸易政策评析与中美经贸关系展望》,《当代美国评论》2021 年第 5 期。⑩CIF= 货价+境内运费+境内保险费+境内装卸费+港口外运费+港口外保险费+其他费用, FAS= 货价+境内运费+境内保险费。⑪马弘、秦若冰:《贸易平衡与关税对等:中美经贸之辩》,《国际商务研究》2019 年第 4 期。

责任编辑:澍文

Evolution and Prospect of Bilateral Agricultural Trade Under China-US Economic and Trade Agreement

Zhong Yu

Abstract: In January 2020, China and the United States signed the first phase of the economic and trade agreement between the government of the People's Republic Of China and the government of the United States of America. The most important content is to increase the scale of China's procurement of American goods, especially the more detailed provisions on China's import of American agricultural products. After the implementation of the agreement, China has significantly increased the import scale of agricultural products from the United States. However, it has not reached the expected target for many reasons, which is not only caused by the impact of the epidemic, but also caused by optimism and overestimation of the future target. This situation determines that the second stage of negotiations will be extremely difficult. Facing the current complex Sino-US trade environment, China should not only pay attention to the details of trade statistics, but also turn passivity into initiative, unswervingly promote the diversification strategy of agricultural products import, stabilize the supply chain, and realize the import security of agricultural products under the dual-circulation pattern.

Key words: the first stage of the economic and trade agreement between China and the United States of America; agricultural products; import security