

中哈粮食贸易： 供需、物流及便利化视角的分析

郭 辉

【内容提要】 哈萨克斯坦粮食市场供需总体呈现供大于求状态，其传统贸易伙伴国市场消费量逐渐饱和，哈萨克斯坦正力图开拓新的海外粮食市场。当前中国和哈萨克斯坦粮食贸易规模非常小，本文结合中国和哈萨克斯坦两国经贸发展现实情况，重点剖析中国利用哈萨克斯坦小麦资源少的主要原因，认为小麦供给稳定性、粮食贸易便利化程度、仓储物流设施、粮食收储等因素是哈萨克斯坦粮食贸易的主要障碍，而哈萨克斯坦小麦主产区远离中国主销区、贸易成本较高、中国小麦库存量大仍需消化、新疆是粮食盈余省份、国内民营企业粮食配额数量少等因素是中国进口哈萨克斯坦粮食的主要障碍。未来完全用哈萨克斯坦小麦代替美国、澳大利亚和加拿大的小麦进口显然不可能，但是部分替代满足中国国内品种调剂是可以做到的。最关键的是中国应考虑实施优惠政策引导和鼓励中国企业在哈开展农业全产业链合作，加强两国在农业服务领域的合作，确保中哈之间建立稳定的农产品贸易与产业合作关系，助推其农业结构调整和经济多元化。

【关键词】 中哈合作 哈萨克斯坦农业 粮食供需 粮食贸易 粮食安全

【作者简介】 郭辉，新疆师范大学商学院、中巴经济走廊与南亚经济研究中心副教授，博士。

一 问题的提出

哈萨克斯坦是中国主要的贸易伙伴。2006年11月中国与哈萨克斯坦签署协议，准许哈萨克斯坦粮食进入中国市场，2010年哈萨克斯坦1万吨小麦首次进入

中国市场，目前中国进口哈萨克斯坦的小麦数量基本维持在 30 万吨左右。总体看，中国和哈萨克斯坦粮食贸易合作处于低水平。当前，哈萨克斯坦已实现粮食自给自足，其粮食出口的传统贸易伙伴主要是中亚其他国家和伊朗，对中国的出口量不大。2018 年以来，哈萨克斯坦有意计划未来 3 年内对中国出口小麦增加到 100 万吨。那么，如未来中国把哈萨克斯坦列入中国小麦进口国际市场布局之中，作为中亚粮仓的哈萨克斯坦，是否可以成为中国小麦进口的稳定供给国？哈萨克斯坦粮食供需盈余有多大？中国与哈萨克斯坦粮食（其实是小麦）贸易的现状如何？中国利用哈萨克斯坦粮食资源程度低的主要原因有哪些？全面客观掌握这些情况，对于降低中国小麦进口来源的集中度、满足国内粮食多样化的需求，调剂国内粮食市场余缺、促进中国与哈萨克斯坦农业经贸合作深入发展都有现实指导意义。

二 哈萨克斯坦粮食供需平衡分析

独立初期，哈萨克斯坦采取激进式的经济体制改革，对农业同样进行了私有化改革，将原有的大型国有农场及各种国有企业改变成小农场和农户经济体、股份合作制等非国有形式，但因为政府没有及时建立与农业经营体制改革相适应的调控体系，导致土改流于形式。再加上苏联解体之后，哈被迫中断了从原苏联政府获取的农业财政支持和对周边国家的计划销售量，政府对农业重视程度下降、自然灾害以及微观主体对市场经济的不适应，都成为农业发展倒退的因素。农业主要指标出现明显下滑，第一产业增加值从 1992 年的 58.14 亿美元下降至 2000 年的 14.84 亿美元，第一产业占 GDP 的比重也呈现快速下降趋势，由 1992 年的 26.71% 下降至 2000 年 8.69%，第一产业产值都是负增长，1995 年增速为 -24.4%，为历史最低水平。2000 年以后，农业受到重视，产值呈现增长趋势，但粮食生产在波动中前进（见图 1）。

（一）粮食产量和粮食播种面积都没有恢复至独立前的水平

受独立初期各种因素影响，哈萨克斯坦粮食播种面积和粮食产量呈快速下滑趋势，粮食播种面积从 1991 年 2 335.59 万公顷快速下滑至 1999 年的 1 139.25 万公顷，减少了 51.22%。由于哈萨克斯坦农业生产“靠天吃饭”的程度较高，是粗放式经营模式，因此最明显的是粮食产量下滑和产量不稳定，1992 ~ 1995 年

哈粮食产量从 2 977.17 万吨减至 950.5 万吨，累计减少 2 016.37 万吨，减少 68.03%（见图 1）。1996~1997 年哈粮食产量维持在 1 100 万吨，1998 年达到历史最低水平，仅为 639.55 万吨。1999~2005 年，哈粮食产量维持在 1 400 万吨左右。2006~2014 年，哈年平均粮食产量为 1 782.91 万吨。由于农业现代化水平有限，气候条件不稳定，哈历年粮食产量波动较大。仅有 2007、2009 和 2011 年粮食产量超过了 2 000 万吨，2011 年得益于良好的气候条件，哈粮食产量达到创纪录的 2 696.05 万吨。2012 年由于哈国内旱灾因素影响，粮食减产，仅为 1 286.48 万吨。

20 世纪 50 年代的大开荒时期，当时哈萨克斯坦垦荒达 2 250 万公顷，到 20 世纪 70 年代末，粮食种植面积就达到 2 540 万公顷，此后粮食产量基本保持在 2 000 万吨以上，独立前的 1986~1990 年，粮食平均产量达到了 2 599 万吨以上。独立后，哈萨克斯坦种植业发展曲折，耕地面积大量减少，粮食播种面积和总产量都出现大幅下降。直到 2015 年，粮食种植面积开始逐渐增加，从 2015 年的 1 498.25 万公顷增长至 2018 年 2 180 万公顷，同期粮食产量呈现缓慢增长趋势，从 1 867.37 万吨增加至 2 080 万吨。可以发现，目前哈萨克斯坦粮食播种面积和粮食产量都没有达到独立前的水平。

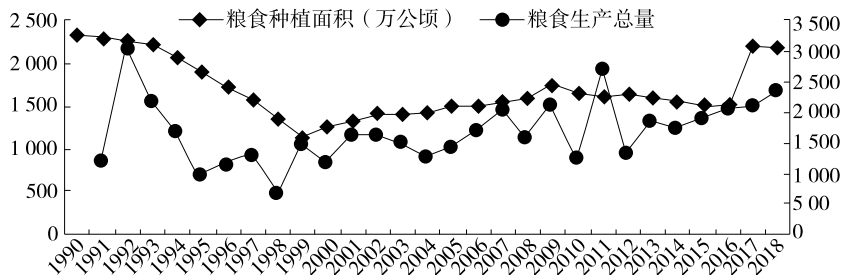


图 1 独立以来哈萨克斯坦粮食播种面积和产量变化趋势（单位：万公顷，万吨）

数据来源：哈萨克斯坦统计局网站，<http://www.stat.gov.kz>

（二）粮食尤其是小麦的单位产量较低

哈政府非常重视提升粮食的规模经营，提高生产效益，并将绿色农产品供应作为提高国际竞争力的重要目标，发展粮食生产和出口。但从单位产量看，目前哈萨克斯坦小麦的单位产量不仅低于欧美、加拿大等发达国家，也低于俄罗斯、乌克兰、土耳其等黑海小麦区国家，也低于中国、印度、巴基斯坦、阿根廷、巴

西等国家。以 2017 年为例^①，美国、澳大利亚、加拿大、法国这些传统小麦生产国的小麦单位产量分别是哈萨克斯坦的 2.5 倍、2.1 倍、2.68 倍和 5.45 倍。与俄罗斯、乌克兰、巴基斯坦、印度的小麦单位产量相比，哈小麦的单产也是最低的。以 2017 年为例，俄罗斯、乌克兰、巴基斯坦、印度的小麦单产量分别为 3.12 吨/公顷、4.11 吨/公顷、3.97 吨/公顷、3.22 吨/公顷，哈萨克斯坦小麦单产为 1.24 吨/公顷，约合 82.67 公斤/亩，中国小麦单产约为 365 公斤/亩。这不仅体现了差距，也预示着哈萨克斯坦粮食生产的单位产量有一定的提升潜力。小麦作为土地密集型的农产品，对土地的依赖度大于劳动力，从播种面积和单位产量看，未来哈萨克斯坦的粮食产量都有一定的提升空间和潜力。

（三）粮食供需总体呈现盈余状态

从生产看，自 2000 年以来哈萨克斯坦粮食种植面积呈现缓慢增长趋势，近两年粮食播种面积突破 2 000 万公顷。从粮食总产量看，2007 ~ 2012 年粮食总产量波动幅度较大，自 2012 年起哈萨克斯坦政府开始制定并实施“2013 ~ 2020 农业综合发展新规划”，即“农业 - 2020 规划”，从财政补贴农业、提高农业信息化服务水平 and 加强农场管理等。自 2013 年起，哈萨克斯坦粮食产量开始出现稳步增长趋势（见图 1）。从消费看，粮食加工、生产和出口是粮食消费的三大主要途径，这三类占粮食消费总量的比重达到 88% 以上，居民消费用粮稳定增加，但增速较慢；其他工业用途用粮和食损耗粮波动增加，二者占粮食消费总量的 10% 左右（见表 1）。

从哈萨克斯坦统计年鉴数据看，粮食生产和消费盈亏变动幅度较大，原因在于哈萨克斯坦粮食产量不稳定（见图 1 和表 1），但是粮食消费情况比较稳定，国内已经实现粮食自给自足，每年都有粮食库存，粮食供需整体呈现盈余水平（见表 1）。其中，2011 年粮食生产远远大于消费，盈余量最高，为 2 069.32 万吨。随着粮食供需盈余数量的增加，粮食出口数量也随之增大，基本保持在 500 万吨左右（见表 1）。

再结合国际贸易中心统计数据看，2018 年哈萨克斯坦粮食出口在世界排名第 15 位，粮食出口占世界的份额为 1.2%，其中小麦和混合麦的出口占世界的份额为 2.4%，是世界第十大小麦出口国。大麦出口额占世界的份额为 3.8%，是世界第八大大麦出口国。从粮食出口的品种看，哈萨克斯坦出口的粮食品种有小麦及混合麦、大麦和大米，还有少量的荞麦和黑麦，其中小麦及混合麦、大麦是出口的主要粮食品种。由于农业结构单一，主要表现为小麦在粮食产量中的比例达 80% 以上，

^① 数据来源于联合国粮农组织网站的数据库，<http://www.fao.org>

这使得在出口粮食中小麦的比例更是高达90%以上。但受本国粮食产量和国际市场行情影响,粮食出口量波动较大(见表1),2007~2017年,哈萨克斯坦粮食出口量较高的年份是2007年的683.89万吨和2012年的758.41万吨,出口量最小的年份是2009年的358.13万吨,其余年份都基本维持在450万~500万吨左右。

表1 2007~2018年哈萨克斯坦粮食生产和消费量(单位:万吨)

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2018
上年库存	1 124.65	1 315.48	1 066.48	1 645.22	933.41	2 069.32	1 366.38	1371.75	1 315.49	2015.96
产量	2 013.78	1 557.82	2 083.05	1218.52	2 696.05	1 286.40	1823.11	1716.22	1 863.77	2 027.37
进口	7.06	11.99	17.48	5.11	10.41	9.24	5.74	8.46	14.67	15.08
粮食总供应量	3145.49	2 885.29	3 167.01	2 868.85	3 639.87	3 364.96	3 195.23	3 096.43	3 193.93	4 058.40
生产需要量	617.38	653.84	602.22	678.78	565.51	569.57	578.49	578.92	645.68	601.28
其中:饲料	353.03	364.77	342.26	390.97	312.45	314.71	326.68	337.09	397.52	340.54
种子	264.35	289.07	259.96	287.81	253.06	254.86	251.81	241.83	248.16	260.74
粮食加工	409.18	446.61	450.33	503.58	491.30	503.12	500.53	502.56	495.38	490.65
其他工业用途	49.68	44.84	40.00	98.98	69.37	78.19	103.9	114.13	119.77	77.85
损失	40.92	78.44	41.17	67.99	63.01	57.80	65.98	49.85	83.14	55.61
出口	683.89	565.47	358.13	555.28	350.08	758.41	542.6	502.89	440.23	474.18
居民消费	28.96	29.61	29.94	30.83	31.28	31.49	31.98	32.59	33.33	31.11

资料来源:《哈萨克斯坦农业和畜牧业统计年鉴》,阿斯塔纳,2016。

注:2018年数据缺失,根据已有数据预测得到。

(四) 哈萨克斯坦正实施粮食出口多元化政策

据国际贸易中心数据显示,近年来哈萨克斯坦随着粮食盈余数量的增长,其粮食出口的贸易伙伴国家也呈现多元化,除了传统的独联体国家以外,还有中东地区的伊朗、亚洲和欧洲一些国家。比较明显的是,随着俄罗斯农业的迅猛发展,哈萨克斯坦出口给俄罗斯的粮食份额呈下降趋势,其份额从2001年的29.7%下降至2018年4.2%。而中亚地区人口数量较多且粮食自给率较低的乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦,是中亚地区进口哈萨克斯坦粮食最多的国家,2018年两国进口哈萨克斯坦粮食份额分别为23.9%和12.9%。目前,在哈萨克斯坦粮食供需盈余情况下,粮食主要销往中亚其他国家、伊朗和高加索地区。受人口规模及经济发展程度影响,这些地区和国家的粮食消费能力非常有限,其进口哈萨

克斯坦粮食数量占哈粮食出口总量的 50% 以上，哈传统的贸易伙伴国市场消费量逐渐饱和，哈正力图开拓新的海外粮食贸易市场。

表 2 2001 ~ 2018 年主要国家进口哈萨克斯坦粮食的份额 (单位:%)

年份	2001	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
乌兹别克斯坦*	15.4	3.7	4	12.4	5.8	9.3	14.8	27.9	25.5	25.2	23.9
伊朗	15	3.4	11.1	11.6	13.8	15	24.9	16.6	16	15.7	21.7
塔吉克斯坦*	8.3	9.9	8.1	13.5	9.7	12.5	16.7	22.8	21.3	20.8	12.9
中国	0	0	0.8	0.4	2.5	2.6	5.1	3.6	6.4	6.9	7.6
阿富汗	3.2	3.4	1.4	3.6	0.7	0.5	0.9	3.1	4.9	6	5.3
意大利	1.2	5.5	1	0.9	1.1	0	0.7	2.8	5.2	7.2	5.1
土耳其	2.7	5.4	16	6.4	12.4	3.8	1.7	1.6	1.6	3.7	4.6
阿塞拜疆*	13.7	7.2	24.5	15.5	13.2	19	9.3	2.3	1.1	1.7	4.2
俄罗斯*	29.7	30.8	1.3	4.3	5.7	23	8.9	9.5	9.4	4.1	4.2
土库曼斯坦*	0.3	0	1.2	2.2	0.2	0.4	0.1	0.2	0.2	0.2	3.3
吉尔吉斯斯坦*	2.5	5.9	6.9	8.7	5.9	6.2	9.2	7.8	4.8	4.6	1.4
格鲁吉亚	0.4	1.4	5.1	6.6	6	3.5	0.7	0.1	0	0.2	1.2
瑞典	0	0.3	1.9	1.3	1.2	1.9	1.6	0.4	1.5	1.5	0.9
挪威	1.3	2.2	0.1	0	0	0	0.1	0.1	0.1	0	0.7
越南	0	0	0	0	0.1	0	0	0	0	0	0.7
突尼斯	0	0	0	0	0	0	0	0	0.2	0.5	0.5
西班牙	0	1.8	0	0	0.2	0	0	0	0	0.2	0.4
乌克兰*	2.7	0.9	0.1	0.5	0	0	0	0	0.1	0.5	0.4

数据来源: <https://www.trademap.org/>

注: 1. 由于哈萨克斯坦粮食出口涉及了世界 75 个国家和地区, 限于篇幅原因, 此处只列举了 18 个主要的粮食出口贸易伙伴。2. * 为独联体国家。

三 中国和哈萨克斯坦粮食贸易现状

中国与哈萨克斯坦主要开展粮食贸易, 确切地说是开展小麦贸易, 合作起步较晚。2006 年 11 月, 中国与哈萨克斯坦签署协议, 准许哈萨克斯坦粮食进入中国市场。2008 年 4 月, 中粮集团与哈萨克斯坦国家农业控股集团股份有限公司签署了

《中哈小麦贸易合作谅解备忘录》，2009 年中国迎来了第一批 24 吨从哈萨克斯坦进口的小麦，自 2010 年起中国每年都会向哈萨克斯坦提供小麦进口配额，因此在中哈两国具有配额和签署合同的情况下，配额内的小麦可免关税进口，配额以外中国要征收 65% 的等价从价关税。

（一）小麦贸易规模比较少

目前，小麦已经成为中国净进口的大宗农产品之一。从中国小麦和混合麦进口来源国分布看，近年来中国从哈萨克斯坦进口小麦的数量呈现快速增长态势，从 2009 年的 24 吨激增至 2010 年的 4.55 万吨，之后一直保持在 10 万~30 万吨之间，2018 年的进口量最高，为 54.26 万吨，在中国进口小麦总量中所占份额为 18.87%。从哈萨克斯坦每年向世界出口小麦的数量看，中国从哈萨克斯坦进口小麦的数量占哈当年向世界出口小麦的比重呈增加态势，2018 年该份额提升至 8.8%。与表 1 哈每年出口粮食的数量相比，中国利用哈萨克斯坦粮食资源的程度相对比较少（见表 3）。哈萨克斯坦小麦通过阿拉山口、霍尔果斯等边境口岸进入新疆，主要以面粉或饲料半成品为主，面粉主要销往中国西北的甘肃、陕西等地，半成品饲料主要销往内地市场。边境地区的粮食深加工程度也相对较低，还没有形成跨境产业链。

表 3 中国从哈萨克斯坦进口小麦占比情况

年份	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
中国从哈萨克斯坦进口小麦的数量(吨)	24	45 538	4 620	204 845	90 913	251 161	116 949	283 971	300 871	542 639
中国从哈萨克斯坦进口小麦数量占哈出口小麦总量的份额(%)	0	0.90	0.16	2.75	1.78	5.97	3.22	6.38	7.07	8.80
中国从哈萨克斯坦进口小麦数量占中国从世界进口小麦的份额(%)	0	3.74	0.37	5.55	1.65	8.45	3.94	8.42	7.00	18.87

数据来源：根据联合国贸易统计数据库测算得到，[Https://www.trademap.org](https://www.trademap.org)

（二）粮食贸易合作仍有提升空间

据联合国贸易统计数据，自 2001 年以来，中国进口谷物的主要国家有加拿大、澳大利亚、美国、越南、乌克兰等，中国主要进口的粮食种类为小麦、高粱、大麦、燕麦、玉米和大米。自 2010 年以后，中国进口小麦和混合麦的国家增加了哈萨克斯坦，当年从哈进口的小麦贸易额占当年中国进口额的比重仅为 2.8%。截至 2018 年，中国从加拿大、澳大利亚、美国、哈萨克斯坦和俄罗斯进口小麦的贸易额占当年中国进口额的比重分别为 53.5%、17.2%、14.4%、12.8% 和 2.1%。目前中国已成为世界最大的小麦进口国，小麦进口的来源国高度集中在美国、加拿大和澳大利亚，这三国的份额高达 85% 以上。

随着哈萨克斯坦粮食盈余的增加，2019 年哈政府有意向与中国商谈将小麦进口配额提高至 50 万吨，到 2020 年提高到 100 万吨。显然，哈政府有扩大对中国粮食出口的诉求。考虑到中国小麦进口总量低于配额数量，配额没有完全消化，哈粮食供需有盈余和中哈两国实际的小麦贸易量相对较少的现实情况，未来两国的小麦贸易仍有拓展潜力。

四 中国利用哈萨克斯坦小麦资源少的主要原因

从中国进口世界主要小麦生产国的单价数据看，与传统的小麦出口国家（美国、澳大利亚和加拿大）相比，哈萨克斯坦小麦的价格具有明显的竞争优势，尤其是自 2008 年世界粮食危机以后，哈萨克斯坦向中国出口小麦的单价呈现明显下降趋势，从 2009 年的 292 美元/吨下降至 2018 年的 157 美元/吨。与当前世界小麦第一大出口国俄罗斯相比，哈萨克斯坦出口小麦的单价仅次于俄罗斯（见表 4）。

中国进口小麦的国家主要是美国、澳大利亚和加拿大，这些国家的小麦单价都比俄罗斯和哈萨克斯坦的单价要高，如果以单价作为衡量进口小麦的标准，那么中国应当从俄罗斯、乌克兰和哈萨克斯坦进口更多的小麦。但事实上，中国最大的小麦进口来源国是美国、加拿大和澳大利亚。显然，单价仅是影响中国小麦进口的因素之一。那么，除了单价以外，又有哪些因素影响中国进口哈萨克斯坦小麦呢，下面将从哈萨克斯坦和中国两个方面进行剖析。

表 4 中国从世界主要国家进口小麦和混合麦 (HS1001) 的单价 (单位: 美元/吨)

年份	世界	加拿大	澳大利亚	美国	哈萨克斯坦	俄罗斯
2001	176	174	152	186	-	-
2002	170	172	148	174	-	-
2003	181	177	199	184	-	-
2004	227	239	204	230	-	-
2005	217	234	199	211	-	-
2006	184	206	182	178	-	-
2007	248	241	232	288	-	-
2008	230	-	225	635	-	-
2009	229	255	227	230	292	-
2010	254	274	252	242	192	-
2011	335	370	308	361	226	-
2012	299	384	274	362	215	-
2013	339	381	344	331	285	-
2014	324	346	323	329	280	305
2015	298	314	287	307	236	-
2016	237	251	237	241	189	-
2017	240	302	222	251	188	251
2018	272	302	274	312	184	162

数据来源: <http://www.trademap.org>

注: - 表示此处无数据。

(一) 哈萨克斯坦粮食供给稳定性是中国考量因素之一

如果未来中国将哈萨克斯坦列入小麦、大豆和油料等农产品进口国家, 该国能否成为稳定的供给国, 需要从农业生产进行研判。

首先, 从哈农业经营体制看, 近年来以传统的家庭生产为主的个体农户仍是农业生产的主要力量, 其创造的产值约占第一产业总产值的 50% 左右, 而农业合作社 (也称集体农业企业和国有农业企业) 创造的产值占第一产业总产值 20% 左右, 具有独立法人资格的农业公司创造的产值占比接近 30%^①。哈最适合发挥规模效应的农业合作社和农业公司的产值远低于个体农户经济, 其关键原因在于哈还未明确土地等生产资料的归属关系, 农业经营主体的计划经济意识强

^① 数据来源: 根据哈萨克斯坦统计网站数据测算得到, <http://www.stat.kz>

烈，生产资料的归属关系又决定着农业合作社、农业公司和个体农户之间的农业生产关系，从而进一步决定农业生产水平的高低。哈土地所有制改革夭折表明推进农业改革的难度仍然很大，这导致与之配套的财政政策、价格形成机制以及农机服务、加工技术、农业技术指导、生产资料供应、仓储物流等农业社会化服务都不能跟进改革，阻碍了农业规模化经营程度，这也是造成农业发展疲软的重要原因之一。

其次，虽然哈国内重视农业发展，鼓励外商向农业、林业、食品等行业投资，但针对农业领域的外商投资限制措施较为苛刻。尽管哈萨克斯坦土地开发利用率过低，但其政策保护性较强，从其《土地法》修订可以发现这一点。1995年哈萨克斯坦允许外国人租赁土地长达99年，2001年改成49年，2003年缩短至10年。2016年4月底5月初，哈民众抗议该国即将生效的《土地法》修正案延长外国人租赁该国土地的年限从目前的10年提高到最长25年，尤其是少数抗议者甚至将矛头对准中国，担心此举会引来更多的中国人进入哈萨克斯坦进行农业开发而影响本国利益。哈仍有一部分人持有“中国威胁论”的认知，这对中国在哈进行农业投资确实有很大影响，虽然哈萨克斯坦拥有发展农业的广阔潜力，但多年来中哈两国一直没有展开大规模农业领域的投资。此外，哈萨克斯坦对外国员工申请劳动许可的规定、外商投资的“哈萨克斯坦含量”的要求都是外国投资的主要障碍。

最后，哈国内产业结构的畸形发展也是造成农业发展动力不足的主要原因。2003年起哈借助国际能源资源价格的上涨趋势，大力发展采掘业，带动国家经济实现快速增长，而积累的资金又大多流向了盈利能力强的能源、资源采掘业和相关的制造业，采掘业的迅猛扩张带动了房地产等不可贸易部门的发展，使得这些行业的收入水平远远高于农业部门，资源转移效应使得资金、人力资源都转移至高收益部门，缺乏资本、劳动力和技术导致哈农业发展逐渐陷入困境，造成农业部门的停滞发展。

当前，哈政府致力于将农业打造成为经济增长的优势主导部门，其国内农产品品质高、无污染、绿色环保是吸引潜在消费者的竞争优势。但是，制约哈农业发展的深层次因素短时间内无法得到解决。

（二）哈萨克斯坦贸易成本相对较高

据世界银行营商环境指数（见表5），在190个国家的跨境贸易便利化程

度排名中，哈萨克斯坦的排名在后90位，在办理出口的时间长度、出口货物所需要提交的文件成本和出口的集装箱运输成本方面都明显高于其他小麦出口国家。这在一定程度表明哈海关和港口清关程序繁琐，跨境贸易相关的文件准备成本高，贸易运输时间长且运输成本非常高，这些都会增加贸易成本。

哈萨克斯坦缺乏发达的物流运输基础设施，也缺乏成熟的建立在国际通行终端技术基础之上的交通运输调度服务系统，“商品流通受阻”^①。目前哈国内运输主要采取公路和铁路运输，以2017年为例，84.19%的货物运输依靠公路运输完成，9.81%的货物运输是由铁路承担的，管道运输是第三位运输方式，占货物运输总量的5.9%。但是哈交通基础设施发展仍然相对滞后，主要表现在：一是公路密度低且基础设施落后。自2003年以来哈公路密度基本维持在30公里/千平方公里，克孜勒奥尔达州、曼吉斯套州、阿特劳州、西哈萨克斯坦州和卡拉干达州的公路密度仅为20公里/千平方公里左右。目前哈国内有六条跨境运输的国际公路，国内仅有95410千米的高速公路，公路基础设施整体落后，大约只有37%的国道和9%的地方公路状况良好。二是哈国内铁路网密度较低。截至2017年，铁路长度为16614千米，拥有1732辆铁路运输车辆，54925节货运车厢。铁路网密度约为56.87公里/万平方公里，远低于中国的132.29公里/万平方公里。三是粮食仓储物流能力不足。粮食运输车辆短缺，以科斯塔奈州为例，由于粮食收成比现有粮库的仓储能力多出一倍有余，粮食收割后无法及时入库而在露天堆放，大量粮食被偷盗或被老鼠、鸟类偷食。运粮车短缺，粮农无法及时出口粮食。国内物流业发展滞后，运输设备和仓储设备不足，设施落后，无法满足国内粮食贸易的需要。Tristam Barrett等研究指出，哈农业管理方式仍然延续原苏联的管理方式，独立后哈对农业的投入远少于苏联时期，农场盈利空间很小，无力改善农业基础设施^②。由于基础设施落后，随着粮食产量的增加，哈萨克斯坦国内粮食收购企业缺乏、粮仓紧缺、加工和储存能力低、交通运输较落后等问题暴露出来，这些都将增加跨境贸易的运输时间和运输成本。从主要国家的集装箱的

^① [哈] A. A. 努尔谢伊托夫，《哈萨克斯坦与中国的区域经济合作：“光明之路”新经济政策和“丝绸之路经济带”》，载《欧亚经济》2015年第4期。

^② Barrett T, Feola G, Krylova V, et al. The application of Rapid Appraisal of Agricultural Innovation Systems (RAAIS) to agricultural adaptation to climate change in Kazakhstan: A critical evaluation [J]. *Agricultural Systems*, 2017, 151 (Complete): 106-113.

运输成本看，哈萨克斯坦的运输成本是中国的6倍多（见表5）。

表5 2019年主要国家的跨境贸易便利化程度指标

指标	澳大利亚	美国	加拿大	中国	哈萨克斯坦	俄罗斯	乌克兰
全球排名	1	36	50	65	102	99	78
分数	100	92	88.4	82.6	70.4	71.1	77.6
出口时间：文件合规（小时）	1	1.5	1	8.6	128	25.4	66
进口时间：文件合规（小时）	1	7.5	1	24	6	42.5	96
出口时间：边境合规（小时）	0	1.5	2	25.9	105	66	6
进口时间：边境合规（小时）	0	1.5	2	48	2	30	32
出口成本：文件合规（美元）**	0	60	156	73.6	200	92	192
进口成本：文件合规（美元）**	0	100	163	122	0	153	162
出口成本：边境合规（美元）***	0	175	167	314	470	580	75
进口成本：边境合规（美元）***	0	175	172	326	0	588	100
出口成本（美元/集装箱）*	1 150	1 224	1 680	822.9	5 285	2 400.5	1 880
进口成本（美元/集装箱）*	1 215	1 289	1 680	800	5 265	2 594.5	2 455

数据来源：<https://www.doingbusiness.org/en/custom-query>

注：1. *表示2016年数据，此处采用DB06-15方法，出口成本衡量20英尺集装箱货物出口的费用，以美元计算。在出口和进口货物的过程中，政府机构和私营部门向贸易商收取的所有费用都被考虑在内。每个集装箱记录了通过文件准备、清关和检查、内陆运输和终端处理这4个预定阶段通过海运出口标准化货物相关的成本（不包括关税）。

**表示目的地经济体和任何过境经济体的所有政府机构遵守出口文件要求相关的成本。文件合规的成本包括获取、准备、处理、展示和提交文件的成本。不记录收据的保险费和非正式付款不包括在记录的费用中。

（三）哈国内小麦存在按等级收购但不按等级存储销售的问题

根据中国国家标准，各类小麦按容重分为5个等级，从1等至5等，低5等的小麦为等外小麦。目前，哈萨克斯坦也按容重划分等级标准，小麦等级划分主要为1等至5等小麦及等外小麦。据哈萨克斯坦农业部对谷物收集站的小麦库存质量分析，2017年1等和2等小麦的产量为5.37万吨，占比为1%；3等小麦的产量为316.7万吨，占到总产量的58%；4等小麦产量为228.6万吨，占比为41%；5等小麦和无等级小麦的产量为67.24万吨，占比下降至12%。可以发现，3等和4等小麦是哈国内产量最多的等级。但是，哈萨克斯坦农业采取粗放式经营，农业发展缺乏技术指导，使得哈小麦品质不够稳定，再加上哈农业仓

储、物流等基础设施相对落后，小麦收储过程中对等级划分标准不能严格执行，使得小麦等级不纯，存在按等级收购但不按等级存储销售的现状。小麦在进入市场后品质混杂供给质量不能完全符合买方的等级要求，符合要求的等级小麦纯度不够，无法满足买方的要求，致使买方转而从运作成熟的美国、澳大利亚、加拿大等国家进口。

（四）哈萨克斯坦小麦主产区远离中国小麦主销区，运输成本高

2000 年以来哈实施了草原复耕计划，北部地区占总复耕面积的 81%，已成为粮食主产区^①。根据哈统计署数据整理发现，哈萨克斯坦盛产小麦的区域主要是阿克莫拉州、科斯塔纳州和北哈萨克斯坦州，2018 年这三个区域小麦产量占全国产量的 78.22%（见表 6）。

中国缺粮的省份主要集中在珠三角、长三角等沿海省份。根据《中国经济周刊》统计，上海、北京、天津、广东、浙江、福建、青海、海南成为最缺粮的 8 个省份，其中又以上海为最，其自给率不到 13%，严重不足。从近年来发改委公布的粮食配额申请企业信息资料中也可以发现，中国进口小麦的企业多数集中在广东、深圳、北京、天津、江苏、安徽、山东、湖北等沿海发达省份。

目前，新疆有四个进境粮食口岸：霍尔果斯口岸、阿拉山口口岸、巴克图口岸和吉木乃口岸。虽然克拉玛依至塔城的克塔铁路于 2019 年 5 月 30 日完工并与奎北铁路接轨，但因为哈方巴克图口岸距离哈铁路接入站阿亚古兹铁路枢纽仍有 260 公里，目前哈方还未修建此条铁路线。受限于哈交通基础设施条件的劣势，巴克图口岸难以发挥优势。吉木乃口岸是中国丝绸之路经济带北通道重要节点，也是中俄物流运输大通道重要节点，与霍尔果斯、阿拉山口相比，该口岸倾斜政策支持不足，交通基础设施的便利性不具有相对优势。因此，目前从哈萨克斯坦进口的小麦大部分都从霍尔果斯口岸和阿拉山口口岸入境，由于哈铁路使用的宽轨，中哈两国列车必须要在边境口岸完成换装，无形中增加了运输时间和成本。

哈小麦主产区主要集中在哈北部地区，远离中国小麦主销区，如果中国考虑增加从哈进口小麦的数量，那么哈国内运输成本、换装成本和中国国内的运输成本构成了整个运输成本，这个运输成本无疑比较高，即便哈萨克斯坦小麦价格具

^① Meyers, William Henry; Schmitz, Andrew. Transition to agricultural market economies – the future of Kazakhstan, Russia, and Ukraine. Liefert W M, Liefert O, Schmitz A, et al. Overview of agriculture in Kazakhstan, Russia and Ukraine. *CAB International* (Boston), 2015, pp. 2 – 16.

有优势，但加上这个比较高的物流运输成本，价格优势也变成了价格劣势。

表 6 主要年份哈萨克斯坦粮食产量 (单位: 万吨)

类别	2004		2010		2015		2018	
	谷物	其中: 小麦	谷物	其中: 小麦	谷物	其中: 小麦	谷物	其中: 小麦
全国	1 237.42	993.70	1 218.52	963.84	1 867.28	1 374.70	2 173.05	1 394.69
阿克莫拉州	247.54	221.54	214.19	196.88	443.47	387.26	536.43	399.48
阿克托别州	37.39	30.68	6.44	5.97	16.49	12.98	50.30	33.93
阿拉木图州	97.72	43.17	106.60	39.96	117.22	26.40	138.32	25.38
阿特劳州	0.04	0.01	0.00	-	0.03	-	0.04	-
西哈萨克斯坦州	37.11	27.69	7.63	6.51	9.54	8.56	17.93	13.91
江布尔州	67.68	42.21	37.26	18.24	45.26	15.80	75.64	26.77
卡拉干达州	57.00	51.05	29.39	26.13	59.16	46.97	103.12	73.27
科斯塔纳州	239.30	221.79	303.99	285.89	454.19	406.13	501.50	392.64
克孜勒奥尔达州	25.23	1.45	32.82	0.63	36.86	0.22	49.80	0.96
土尔克斯坦州	47.41	36.77	37.13	24.41	58.11	27.78	56.86 *	27.64 *
巴甫洛达尔州	35.49	25.53	23.21	19.42	57.55	41.84	82.56	51.15
北哈萨克斯坦州	278.24	242.94	373.04	308.12	504.71	359.58	471.51	298.83
东哈萨克斯坦州	67.24	48.87	46.77	31.66	64.67	41.16	87.87	49.71
阿斯塔纳市	-	-	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02
阿拉木图市	0.03	-	0.03	-	0.01	0.01	0.04	0.00
奇姆肯特市	-	-	-	-	-	-	1.11 *	1.00 *

数据来源: 哈萨克斯坦统计署, <http://www.stat.gov.kz>

注: 2018 年授予奇姆肯特市国家直辖市地位, 将原“南哈萨克斯坦州”更名为“土尔克斯坦州”, * 表示更名后数据, 突厥斯坦州 2017 年之前的数据为南哈萨克斯坦州的数据。

(五) 中国小麦库存量大, 仍需国内消化以减轻财政负担

从 2003 年到 2015 年这 12 年间, 中国粮食产量一直持续增长, 实现了粮食产量史上的“十二连增”, 到 2015 年, 粮食总产量达到年产 62 143.5 万吨, 到 2018 年全国粮食总产量为 65 789 万吨。粮食丰收之后, 中国粮食库存连创历史新高。据公开数据综合判断, 2015/2016 年度中国玉米、小麦、稻谷库存预计高达 2.54 亿吨, 将创历史最高纪录, 其中小麦库存较高, 预计为 5 559.7 万吨, 占

全球库存的12.23%^①。又据国家粮油信息中心预计,2019/2020年度(6月份至次年5月份)中国小麦供给量(含产量和进口,不包括库存)为1.365亿吨,同比增加127万吨。国内食用消费基本平稳,年度消费总量1.235亿吨,年度结余量1301万吨^②。据美国农业部4月份供需报告显示,中国小麦所占全球小麦库存的比例继续增加,2017/18年度中国小麦期末库存将连续第五年增加,达到1.268亿吨,占到全球小麦库存总量的47%^③。

粮食库存高企让中国财政处于“两难困境”,一方面,如果政府降低粮食支持价格,减轻收储压力和财政负担,那么农民的生产利润可能会进一步下降,从而打击农民种粮积极性,也会引发粮食大幅度减产的可能性。如20世纪90年代中期,中国粮食连年丰收,粮食供大于求,出现结构性过剩,粮价下跌,严重挫伤了农民种粮积极性,直接导致1998~2003年中国粮食大幅减产15.9%。直到2008年,中国粮食产量才达到5.29亿吨,略超过1998年的水平。另一方面,中国政府实施的粮食支持价格虽然保护了农民种粮积极性和收益,但是这不仅推高了国内种植粮食的成本,降低了单位收益,同时也造成国内国外粮食价格倒挂愈加严重,国家收储潜亏更大。根据发改委数据,2015年中国小麦种植净利润只有17.4元/亩,实际上中国小麦种植的净利润一直呈现下降趋势,但是在中国敞开收购、敞开直补托市政策的支撑下,小麦产量迅速增加;同时小麦比较效益降低后,农民对托市政策的依赖性在不断增强,越是比较效益低,粮食产量就越大,粮仓的压力随之增大,财政负担也随之增加。同时,国内外粮食价差又驱动了粮食进口量的快速上涨。2010年以来,三大主粮国内国际价差一直保持在较高水平,国内小麦现货价比国际现货价高出1000~1200元/吨,稻谷高出1100~1600元/吨,玉米高出900~1200元/吨,驱动进口逐年增加。据国家发改委数据,2010年中国谷物(主要包括小麦、大米、玉米和大麦,进口量合计仅有570.7万吨,而到2015年达到3270.4万吨,增长了近5倍。可以看出,中国粮食库存还没有得到消化,粮食进口量无疑又增加了粮食库存压力,间接提高了财政负担。

① 伍振军:《粮食去库存要警惕生产滑坡》,载《黑龙江粮食》2016年第7期。

② 资料来源:全国粮食库存充裕市场平稳, http://www.xinhuanet.com/2019-07/08/c_1124722228.htm, 2019-07-08

③ 资料来源:《中国小麦库存增长,占到全球小麦库存近半比例》, <https://finance.sina.com.cn/money/future/agri/2018-04-12/doc-ifyteqtq8747219.shtml>

（六）大量进口哈萨克斯坦小麦影响新疆粮食供需均衡

新疆粮食结构相对简单，小麦和玉米的产量基本决定了粮食总产量，小麦的产量和面积对新疆粮食产量的走向有一定驱动作用。新疆是粮食产销平衡区，远离内地且相邻省区粮食偏紧，跨区域调运粮食成本高昂且耗时费力，为了确保新疆粮食安全，新疆粮食供应的目标是以自给为主。考虑到小麦是新疆的主要口粮，因此，保障小麦安全是新疆粮食流通工作的中心任务。

敞开收购的定价政策和小麦比较效益下降并偏低的事实，导致通过增加产量提高小麦收益成为种粮农户的首选，而生产与市场需求适销对路的有机和专用小麦品种就被种植主体忽略。因此小麦生产进入产量导向的生产模式，也在一定程度上促成了2008~2017年新疆粮食产量九连增的现实情况。新疆粮食九连增背后，也在一定程度上反映了新疆粮食尤其是小麦供需失衡：一方面是在国家敞开收购、敞开直补托市政策的支撑下，小麦产量迅速增加，小麦库存量不断抬升，市场上商品粮销售价格却出现下降，造成粮食加工企业利润降低。另一方面是小麦比较效益降低后，农民对托市政策的依赖性在不断增强，越是比较效益低，农民种植保增长的欲望越强烈，导致粮食产量就越大，粮仓的压力随之增大。

总体看，新疆是粮食盈余省份，小麦产量总体表现为新疆区内平衡，略有节余的局面，区域上表现为南疆缺粮、北疆富余的结构。如果未来大量进口哈萨克斯坦小麦，小麦落地新疆后，必然会打破当前新疆小麦供需平衡的局面，进而影响新疆粮食生产，最终对农民的收入产生影响。

（七）民营企业的粮食进口关税配额较少

目前，除国营企业外，中国民营粮食企业拥有粮食配额的企业很少，且拥有的粮食配额数量都比较少，大多数只有几百吨小麦配额。经过测算，如果企业没有小麦配额，从国外进口小麦需要缴纳65%的关税和10%的增值税，综合税率为81.5%，即没有配额的民营粮企每进口1吨小麦，假如报关价按0.8元/公斤测算，需要上缴652元的税费，大大增加了这些贸易企业和加工企业的运营成本。即使哈萨克斯坦小麦具有较低的价格优势，加上运输成本、关税成本和生产成本，民营粮食企业的获利空间被挤压，也会放弃申请配额。通常，国家发改委在当年的8月份进行配额的再分配，即将未使用完的配额收回后，重新再进行分配，如果各地企业在其规定期限内没有将未使用的配额交回，那么两部委会在分配下一年农产品进口关税配额时，按比例相应扣减。那么配额限制和再分配抵扣

的要求，造成国有企业的粮食配额没有完全消化，而民营企业需要配额却无法申请更多粮食配额的尴尬局面。

从国家发改委网站关于近年来中国粮食进口关税配额申请企业有关信息发现，2017 年和 2018 年新疆申请粮食进口关税配额的企业总数（包括一般贸易和加工贸易）为 29 家和 28 家，申请企业数非常少，而且这个数量还包括申请玉米、稻米的企业数。受申请配额的限制和再分配抵扣两方面的影响，新疆本地符合粮食申请配额的国营企业数量少，且民营企业有些达不到配额申请要求，因此新疆申请粮食进口关税配额的企业数量相对较少，这也造成新疆获得的粮食进口关税配额的数量也相应少。

五 主要结论及深化中哈粮食经贸合作路径

从上述分析看，哈萨克斯坦小麦单价具有明显的竞争优势，但受制于交通物流设施、贸易便利化、运输成本、供给稳定性和新疆粮食供需现状等因素影响，中国利用哈萨克斯坦小麦资源的程度相对非常少，从中国历年进口小麦的数量看，完全用哈萨克斯坦小麦代替美国、澳大利亚和加拿大的小麦进口，这显然不可能，但是部分替代以满足中国短缺品种是可以做到的。

近年来，哈萨克斯坦非常重视经济结构多样性发展，以规避能源、资源单一性发展可能带来的“荷兰病”问题，《哈萨克斯坦 2030 ~ 2050 发展战略》中提到将农业产业化发展列为优先发展的领域。事实上，中国不仅应当把粮食贸易作为两国未来合作的重点，同时应当以贸易带动投资，助推农业产业合作，更是未来两国深化经贸合作的重心。当前，哈国内仍有一部分人存有“中国威胁论”的聒噪，这种认知上的偏见或是出于某种政治需要，但都会增加中国企业深化产能合作的隐性成本和壁垒。那么，在这种情况下，中哈两国的农业产业合作就需要顶层规划，循序渐进推进，在粮食安全背景下，首先中国应准确预测新疆粮食供需情况，把握北疆粮食调运南疆的数量，准确评估南疆粮食供需缺口，在此基础上适当考虑增加进口哈小麦的数量。其次，依靠中国农业生产和农产品加工水平的比较优势，实施从粮食种植、加工、物流和销售的全产业链合作，深化两国农业产业合作。最后，考虑到中亚国家农业生态条件的相似性，现阶段都将农业作为优先发展产业，可以考虑在新疆霍尔果斯经济开发区、阿拉山口综合保税区内建立面向中亚国家的集仓储、运输、交易、配送为一体的农物资交易物流中

心。其具体实施对策有：

（一）适当增加哈粮食进口量，有利于降低中国进口小麦来源国的集中度

从中国目前粮食进口的国别和地区来看，大宗农产品的进口集中度都比较高。以小麦为例，美国、澳大利亚和加拿大是中国进口小麦的前三大来源国，据中国农业部农产品进口月报数据，近年来，中国从这三个国家进口的小麦占小麦进口总额的90%以上^①，高度集中的小麦进口供给来源加大了中国小麦进口的市场风险。同时，中国粮食连年增产，但相对于需求还是有缺口，比如大豆和一些需要品种调剂的大米、高筋和低筋小麦，这部分需求通过进口来满足。哈萨克斯坦小麦种植过程中化肥、农药施用量少，属于有机农产品，其面粉面筋含量高，韧性大、面食劲道，是中国国内短缺的粮食品种之一。从新疆、甘肃和陕西的实地调研发现，中国企业进口哈方小麦的用途主要是面粉和饲料加工。为此，建议中国在未来小麦进口中应结合世界小麦出口动态变化，考虑适当增加从哈萨克斯坦进口小麦，降低对传统小麦出口国的依赖，在实现中国小麦进口来源结构不断优化同时，使中国小麦进口来源更具多元化，降低小麦进口风险，也可带动哈粮食产业发展，促进农业结构升级。同时，除了小麦以外，中国还可以考虑从哈萨克斯坦进口大豆和向日葵及其他油料作物，在新疆霍尔果斯经济开发区、阿拉山口综合保税区进行深加工，搭载中欧班列销售至中国乃至东南亚地区，也可销售至中亚国家和欧洲地区。

（二）构建中国与哈萨克斯坦的粮食全产业链合作

中国城镇化进程中，每年约1700万农民进城成为市民，从农产品的生产者转成了农产品的消费者，其生活方式也发生很大变化。这种生活方式的变化突出体现在对农产品的消费差距：从以前的谷物消费为主转而消费更多的肉、蛋、奶等高蛋白食物，毫无疑问，这些需求都需要大量的粮食进行转化，间接地导致了粮食需求量的增长。可以预见，无论是人口增加、收入增长、城镇化以及膳食结构的改变，还有中国不断壮大的中产阶级，都将使粮食生产增长与消费增长之间的矛盾进一步加剧。由联合国粮农组织（FAO）秘书处和经合组织（OECD）联合编写的《2013~2022年农业展望》预测了这一趋势：未来10年，中国粮食消

^① 数据来源：根据农业部农产品进口月报数据整理得到。<http://wms.mofcom.gov.cn/article/ztxx/nepmy/nepydj/200603/20060301783733.shtml>

费量的增长仍将略快于产量增长，消费量年均增速将比产量高0.3%。未来，中国粮食不安全更多表现为粮食流通与贸易问题^①。考虑到中国人口众多、耕地、淡水资源相对较少的现实局面，中国迫切需要在“适度进口”作为粮食安全战略考量下，注重粮食进口来源多元化和构建外部粮食供应链。因此，中国应考虑在哈萨克斯坦等新兴小麦出口国建立粮食贸易合作机制，将哈作为中国进口小麦的外部粮食仓库。同时，中国应设置优惠政策引导并鼓励国内的农业企业、农业技术培训部门、金融信贷部门、仓储和物流企业进入哈萨克斯坦实施从粮食生产、加工、储存、物流与销售的全产业链合作，通过提供跨境农资租赁、农业技术培训与服务、金融信贷业务、仓储和物流等方式提高当地粮食单产水平和出口能力，加强两国在农业服务领域的合作，促进哈萨克斯坦粮食生产与出口潜力的释放，确保中哈之间建立稳定的粮食等大宗农产品贸易与合作关系，助推其农业结构调整和经济多元化的变化。

（三）推进粮食通关便利化合作机制，降低贸易成本

从世界银行的营商指数量化指标看，相比之下，中国的贸易通关便利化好于哈萨克斯坦。但是，从哈萨克斯坦进口小麦或油脂进口手续办理比较繁琐，增加了隐性成本。随着中欧班列数量大幅增加，造成哈萨克斯坦多斯特克站经常发生货物滞留时间长的情况。按正常时间推算，从哈萨克斯坦到阿拉山口运输时间为5~6天，从实际运输时间来看，由于哈方换装设施相对落后，需要12~15天，大大增加了企业运营成本。因此，建议与哈方高层合作推进建立粮食通关便利化合作机制，与哈方建立日常沟通协调机制，完善其口岸通关化措施，建议中哈两国开通农副产品快速通关“绿色通道”，加快办理时间，提高运输效率。

（四）准确预测新疆粮食供需，避免大量进口哈粮对新疆农业造成冲击

随着市场经济引入到农业生产，追逐利润最大化已成为农民的决策点，不仅是新疆，全国都面临经济作物的种植是以牺牲粮食种植为代价，这就使得保持粮食稳定生产和粮农收入的难度越来越大，确保粮食安全的任务在新疆更具有政治意义和现实作用。新疆南疆本就属于缺粮区域，又面临着大幅度提高农民收入、脱

^① 毛学峰、刘靖、朱信凯：《中国粮食结构与粮食安全：基于粮食流通贸易的视角》，载《管理世界》2015年第3期。

贫、耕地流失严重、土地休耕^①等重要任务和现实情况，南疆地区发展棉花、林果业等经济作物的趋势已经不可逆转，如何做好粮食安全和农民扶贫增收之间的权衡需要顶层设计，准确预测新疆粮食供需情况，把握北疆粮食调运南疆的数量，准确评估南疆粮食供需缺口，在此基础上适当考虑增加新疆进口哈小麦的数量，不仅有利于丰富居民对优质农产品的需求意愿，利用虚拟土地进口方式稳步推进新疆土地休耕，加快种植结构调整，也可确保提升农民从第一产业中获得更高的经营性收入。

（五）利用粮食贸易带动霍尔果斯、阿拉山口发展粮食加工跨境产业集群

阿拉山口和霍尔果斯是当前新疆进口哈小麦较多的两个口岸，这两个口岸区域是中哈两国农业发展合作的“关键节点”，“外”可以有效联通哈萨克斯坦，直通俄罗斯等粮食主产国家；“内”可以有效连接中国各个城市，实现粮食供应的及时性。中国应当充分利用这两个平台的优惠政策，吸引国内外农副产品加工企业入驻平台，对哈进口的粮食在霍尔果斯经济开发区、阿拉山口综合保税区内进行落地加工。一方面，能够解决进口粮食运送到内地运输成本高、浪费大的不足；另一方面，通过进口粮食在口岸落地加工，能够稳定中国与哈萨克斯坦粮食贸易关系，带动新疆进口粮食及食品加工产业的发展，促进新疆中高端食品加工业发展，利用中欧班列将产品销往亚洲和欧洲地区。

（六）利用虚拟土地进口方式实施中国的土地轮作休耕

2016年中国开展耕地轮作休耕制度试点，至2019年已轮作休耕面积已经从2016年的616万亩扩大到现在的3000万亩^②，旨在通过耕地的“休养生息”，让生态得到治理修复，保护和提升地力，实现真正的“藏粮于地”。随着中国耕地轮作休耕面积的增加，如何保证国内居民的粮食需求和耕地休养，首先还是要借助国内农业生产解决大部分的粮食需求，同时也要借助国外粮食市场来调剂国内的缺口，但从国外进口粮食的数量应当是适度的，这种适度应当是建立在中国对国内居民粮食需要的正确评估和国内对粮食生产定位的基础上。

借助虚拟土地进口方式，充分利用哈萨克斯坦、俄罗斯等国粮食市场来补充国

^① 资料：自2018年冬播时起，新疆在塔里木河流域地下水严重超采的喀什地区、和田地区已完成土地确权的县（市）开展冬小麦休耕试点，两地区各自5万亩，休耕区域相对集中。休耕地块“一定三年”，即从2018年开始，每年休耕10万亩，保持地块不变连续实施三年。为确保休耕区域内农民基本收益，休耕期间，新疆按照每亩500元的标准对承担休耕任务的农户给予补助。

^② 数据来源：根据中国农业农村部网站整理得到，<http://www.moa.gov.cn/>

内供需缺口，据测算，进口 1 吨小麦及食用油缴纳关税约 600 ~ 800 元，加上国内各种税费合计近 1 000 元，目前国内休耕补贴和粮食直补合计每亩约 500 元，以此计算，粮食进口企业每进口 1 吨小麦可带动国家 2 亩土地休耕。如果未来通过持续渐进方式利用国外粮食市场，借助国内企业进口粮食时缴纳的关税、进口增值税等收入，用于弥补用于耕地轮作休耕的补助资金在一定程度也是可行的。

（七） 在新疆建立面向中亚国家的农用物资交易物流中心

农业是以哈萨克斯坦为代表的中亚国家的传统产业，苏联解体以后，原有的经济分工体系被迫中断，原本脆弱的工业企业大量倒闭，恶化了各国的就业状况，大量失业人口流向农业，当时农业成为各国吸纳劳动力的社会稳定器。目前，中亚各国都非常重视农业对促进经济增长、调整产业结构和稳定就业的作用，考虑到中亚国家农业生态条件的相似性，主要发展灌溉农业和畜牧业，但由于各国的工业化水平比较落后，国内还无法完全提供农业生产所需要的农用机械、农机配件、五金交电、化肥等各类农用物资，还需要依赖从外国进口。因此，可以考虑在新疆霍尔果斯经济开发区、阿拉山口综合保税区内建立面向中亚国家的集仓储、运输、交易、配送为一体的农用物资交易物流中心，可下设农资物流交易中心批发市场、农资产品展示交易中心、农资产业高峰论坛会议中心、农资信息技术咨询服务中心、政府配套服务管理及配套商务辅助设施、农资储运中心、物流配送中心、农资网上交易平台等功能区，一方面为中亚各国农业发展提供生产资料，另一方面利用该中心，深化与中亚各国的农业投资，促成农业产业合作。

（责任编辑 张红侠）