

我国油料产业发展的问题与政策建议

王秀东 钱加荣 费文俊

油料作物不仅是我国重要的战略物资，也是我国重要的大宗农产品，目前我国已成为世界油料进口大国，是大豆和豆油全球第一大进口国，棕榈油全球第二大进口国。我国油料产业的发展不仅关系到油料种植农民的利益，还关系到油料产区的经济发展和经济作物的整体布局，具有现实意义和战略意义。与此同时，我国油料产业的发展还面临着生产成本不断上涨、机械化和规模化程度低、国际竞争力不足和进口依存度高等问题，这些问题阻碍了我国油料产业的发展。本文旨在通过对我国油料产业的现状和存在的问题分析的基础上提出相应的政策建议，以期对增加油料种植农民收益、促进油料产区经济发展、经济作物的合理布局 and 油料产业的可持续发展产生积极影响。

一、我国油料产业的现状

（一）发展规模

1. 花生种植面积先在波动中下降，后呈现稳中有升的趋势，

总产量在波动中稳步增长。总体来说，2000~2013年我国花生种植面积先降后稳，随后逐步回升，总产量在波动中稳步增长。从花生种植面积来看，总体上花生种植面积趋于减少，从486万公顷减少至463万公顷，减少了4.7%，2000~2005年期间，种植面积稳定在460~500万公顷左右，基本保持稳定，2006~2007年，种植面积出现较大幅度的下降，2007年达到最低的394万公顷，2008后开始逐步回升，呈现稳中有升的趋势，2013年花生的种植面积回升至463万公顷，较2007年增加了17.5%；从花生总产量来看，总体上花生总产量趋于增加，从1444万吨增加至1697万吨，增加了17.5%，2000~2007年期间，花生总产量波动较大，2006年降至最低的1289万吨，2008年后，总产量稳步增长，2013年达到14年来最高水平1697万吨，较2006年增加了31.7%。

2. 油菜种植面积先降后升，油菜籽产量有一定幅度的波动。总体来说，2000~2013年我国油菜种植面积先逐步下降后平稳上升，油菜籽产量每2~3年会有一定幅度的波动。从油菜种植面积来看，总体上油菜种植面积趋于增加，从749万公顷增加至753万公顷，增加了2.8%，种植面积逐步下降，2007年降至最低的564万公顷，下降幅度达24.7%，2008年后种植面积平稳上升，逐步上升到2013年的753万公顷，较2007年增加了33.5%；从油菜籽产量来看，总体上油菜籽产量趋于增加，从1138万吨增加至1445万吨，增加了27.0%，油菜籽产量的最低值约为1050万吨，分别出现在2002年和2007年，2013年油菜籽的产量达到14年来最高的1445万吨。

（二）区域布局变化趋势分析

1. 花生种植越来越向北方产区集中。花生种植分布在全国各地，主要集中在北京、河北、辽宁、江苏、安徽、福建、山

东、河南、湖北、广东、广西、四川、云南、陕西等 14 个地区。2013 年 13 个花生主产省的花生种植面积占全国花生种植面积的 86.1%，花生产量占全国花生产量的 89.3%。我国花生产地分布在以下三大区域：一是北方地区，花生种植面积占全国总面积的 49.8%，包括山东、河北两省和河南东北部、山西南部、陕西渭河流域及苏北、皖北地区，是我国花生最集中产区；二是南方春秋两熟花生区，种植面积占全国总面积的 31.2%，是我国花生的第二个主产区，包括广东、广西、福建东南部、湖南南部；三是长江流域春夏花生交作区，花生种植面积占全国总面积的 16%，主要包括湖北、浙江两省和江苏、安徽、河南、陕西 4 省南部地区，湖南、江西、福建、四川等省北部地区。

2. 油菜种植以冬油菜为主，种植区域广泛。油菜种植分布在全国各地，按播种期的不同，可以分为春油菜和冬油菜，我国以种植冬油菜为主，在北方地区和西北高原地区种植春油菜。油菜种植集中在我国的、江苏、浙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、四川、重庆、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、内蒙古等 15 个地区。2013 年 15 个省份的油菜种植面积占全国油菜种植面积的 98.0%，油菜籽产量占全国油菜籽产量的 97.9%。我国油菜产地分布在以下四大区域：一是黄淮海平原区，包括河北、河南、山东西部、安徽和江苏西北部，是国家重点扶持的“双低”油菜基地建设区域；二是长江中下游平原区，包括湖北、湖南和江西，是全国冬油菜最大产区；三是西北高原春油菜区，包括青海省、甘肃省和内蒙古自治区，是国家着力建设的高原春油菜特色农业区域；四是西南区，包括四川、云南、广西、贵州和重庆，是国家着力建设的优质油菜基地。

（三）品种结构变化分析

1. 花生种植面积占比增加，产量占比先降后升。花生种植

面积占油料作物面积的比重由 2007 年的 19.7%增加至 2013 年的 33.04%，花生产量占油料产量的比重先降后升，2007~2009 年，花生产量占油料产量的比重由 33.9%下降至 31.6%，2010 年开始回升，2013 年花生产量占油料比重增加至 48.26%。

2. 油菜种植面积占比逐年增长，油菜籽产量占比在波动中增长。油菜种植面积占油料总面积的比例由 2007 年的 28.1%增加至 2013 年的 53.71%，油菜籽产量占油料产量的比例在波动中增长，则相应由 27.5%增加至 41.11%。

(四) 进出口贸易变化分析

1. 油菜籽进口量在波动中增长。我国油菜籽进口基本上都来自加拿大，2013 年我国油菜籽进口量为 360 万吨，占进口总量的 99.7%。油菜籽进口量由 2003 年的 17 万吨增加至 2013 年的 360 万吨，增加了 2017.64%，2003~2009 年，油菜籽进口量逐年增加，2009 年增加至的 329 万吨，2009~2011 年，油菜籽进口量逐年下降，2011 年油菜籽进口量下降至 126 万吨，下降 61.7%，2013 年油菜籽进口量升至 360 万吨，为近 10 年来进口量的最高值。

2. 油菜籽进口依存度先降后升。我国油菜籽进口依存度波动较大，依存度最低的 2010/2011 年度只有 6.3%，最高的 2008/2009 年度达到 22.1%。2008/2009~2010/2011 年度，油菜籽进口依存度逐年下降，由 22.1%下降至 6.3%，下降了 71.49%，2010/2011~2012/2013 年度，油菜籽进口依存度逐年上升，由 6.3%上升至 18.2%，上升了 188.89%。

二、我国油料产业发展存在的问题

(一) 生产成本持续上涨

1990 年至 2013 年，我国花生每亩成本一直呈上升趋势。其中，1993 年至 1997 年上升幅度较大，从 205.31 元/亩，增

加到 439.62 元/亩，年均增长率为 21.0%，之后有小幅度下降，但 2003 年之后花生每亩成本开始大幅度上涨，至 2013 年每亩成本为 1317.10 元/亩。

1990 年至 2013 年，中国油菜种植成本一直呈现增长趋势，1990 年全国油菜籽总生产成本为 116.65 元/亩，2013 年增长到 844.16 元/亩，增长了 7.2 倍，年均增长率为 9.0%。2002 年之后，由于农业生产资料价格的上涨，中国油菜籽单位面积种植成本开始大幅度上涨。特别是 2006 年之后，种植成本更是迅猛增长，2013 年亩均生产成本为 844.16 元，较 2006 年增长了 532.81 元，年均增率为 15.3%。

（二）机械化和规模化程度低

2013 年，花生和油菜的每亩用工分别为 9.48 工日和 7.86 工日，属劳动密集型作物，在种植、收获等环节需要大量的劳动力。当前，在我国农村青壮年劳动力大量转移的背景下，留守的农村劳动力很难完成劳动密集型作物的生产任务，再加上劳动力价格上涨以及油料的种植效益不高，很多农民放弃油料种植，改种其他农作物。

（三）国际竞争力不足

我国油料产量逐年增加，净进口量也在逐年增加，除了逐年增加的需求量外，油料产品国际竞争力不足也是重要原因。

与加拿大、澳大利亚等国相比，我国油料作物出口价格较高、国际竞争力较弱。以油菜为例，我国油菜价格在 1994 年以后基本上都高于加拿大油菜价格，说明中国油菜价格竞争力弱。油菜籽含油率也是影响我国油料作物国际竞争力的重要因素，油料加工企业的加工利润与含油率相关性较大，含油率每提高 1%，加工 1 吨菜籽就要多获利 170 元（按 2013 年菜油和菜籽饼单价折算），相当于每吨菜籽进价低 170 元。中国油菜籽平均含油

率在 38%~40%之间，而加拿大等国油菜籽平均含油率在 40%~42%之间，这也说明了我国油料作物国际竞争力比较弱。

（四）食用植物油产需缺口呈扩大趋势，油料进口依存度较高

油料是食用植物油的重要原料，近年来，随着经济发展和人民生活水平的提高，食用植物油的消费需求不断增长，但是由于国内油料生产不能满足食用植物油不断增长的消费需求，我国油料进口不断增加。根据《国家粮食安全中长期规划纲要（2008~2020）》预测，2020年我国居民人均年食用油消费量为 20 千克，消费需求总量将达到 2900 万吨。2001 年以来，我国食用植物油消费量快速增长，年均增长达 150 多万吨。2012 年，国内植物油产需缺口达 1700 万吨，预计到 2020 年缺口将达到 2730 万吨，市场需求呈刚性增长，而我国粮食安全战略是以口粮优先，难以依靠本国耕地资源弥补油料巨大的产需缺口，短期内还是要依赖进口。2012/2013 年度，我国油料的进口依存度为 50%，并且近五年来，我国油料的进口依存度基本上保持在 50%左右，这意味着国内消费的油料有一半来自于进口。

三、我国油料产业发展的政策建议

（一）加强油料作物的财政补贴力度，降低生产成本，调动农民积极性

随着农资价格的持续上涨，农民种植油料作物的成本也持续上涨，相比种植其他农作物，种植油料作物的比较效益低。因此建议采取以下手段提高农民种植油料的积极性：第一，把种植油料作物纳入农资综合补贴的范围；第二，适当引导土地流转，提高油料作物生产的适度规模经营；第三，把油料作物生产涉及的直播机、移栽机和收获机等机械纳入农机具购置补贴的范围；第四，加大对产油大县的资金支持力度，扩大产油

大县奖励范围，提高地方政府生产积极性；第五，对油料实施市场引导下的目标价格补贴政策。

（二）着力提高集约技术集成，提高机械化

第一，加大科技研发投入，推进油料作物技术进步。研发创建油料作物轻简化、工厂化、机械化和信息化技术，坚持高新技术和适用技术、品种创新和农艺技术、农艺和农机的平衡发展，为油料作物产业健康发展提供强有力的科技支撑；第二，加大投入，提高油料作物生产装备水平，增加工厂化育苗、机械化移栽、机械化管理、机械化采收、病虫害测报和喷防等现代农业装备，建立现代规模化经营和普遍经营农户相结合的新型油料作物生产模式；第三，建设现代油料作物种植业服务体系和组织管理人才体系，大力发展油料作物的专业化、组织化服务体系，培育“代育代栽代管代收”服务模式，培育农民专业合作社和家庭农场；第四，通过土地流转等方式提高种植的规模化程度，从而增加种植的产业化和机械化实施面积，运用现代技术手段构建经营规模化、种植良种化、生产机械化、水利现代化的油料作物现代种植方式，从源头上控制种植成本，可以确保种植农户收益的稳定提高。

（三）推进油料作物产业化水平，提高油料产业国际竞争力

国内价格长期高于国际价格，一部分原因是国内扭曲的临储支持政策抬高了国内价格，一部分原因是国内油脂产业发展水平滞后，本土油脂加工企业市场竞争力弱，还有一部分原因是国内的种植规模较小，机械化使用不足，所以生产成本要明显高于国外的生产成本。因此，要推进油料作物产业化水平，提高我国油料产业的国际竞争力建议从以下几方面入手：第一，在优势产区，支持压榨企业建设储藏、运输等物流设施和加工设备的更新改造，对于进口的成套加工设备，包括离心机等关

键单机设备专项用于食用植物油加工的，实行免征关税；第二，支持压榨企业在周边地区建设优质原料基地，建立生产、加工、流通一体化企业，提高企业抗风险竞争力；第三，进行深加工，提高产品附加值，以油菜为例，油菜的深加工可以将菜油中的甾醇、磷脂、维生素和单个脂肪酸，菜粕中的精蛋白、植酸、多糖、多酚、单宁、维生素 E 等成分分离出来，从而大大提高油菜产品的附加值，不仅可以增加企业的收益，还可以增加农民收入，提高农民的种植积极性，保障我国油菜生产的可持续发展。

（四）充分利用国外资源，实施油料产业“走出去”战略

未来我国油料产业的产需缺口将成为常态，即使考虑到技术进步所带来的产量的提高及兼用油源的开发，油料产业仍有相当大的缺口。因此，我国油料产业应实施“走出去”战略，充分利用国外资源，建立海外油料基地。从国际油料资源分布看，巴西、阿根廷、东南亚和非洲等地的油料资源非常丰富，土地开发费用和种植成本都较低，进行油料种植、加工投资或直接贸易的潜力非常大。因此，可将南美的大豆和东南亚的棕榈油作为开拓海外油料来源的重点，制定发展规划，支持企业建立稳定可靠的进口油料保障体系。鼓励我国企业在这些国家购买或租用土地，自建加工厂或参股这些国家的油料生产、加工或流通企业，兴建或租用仓库、港口、码头和运输系统，建立完善的海外油料产业链。开拓与巴西、阿根廷等主要油料进口国的直接贸易渠道。

（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：毛世平 黄丽江

联系电话：(010)82109793

传 真：(010)62187545

电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号

中国农业科学院农业经济与发展研究所

邮 编：100081

网 址：<http://www.iae.org.cn>