

食糖是关系国计民生的重要战略物资，食糖产业是国民经济发展不可或缺的重要产业。近年来，随着国民经济的快速发展和人们生活水平的不断提高，我国城乡居民食糖消费量稳步增长，人均食糖消费量由2000年的约6千克增长至2013年的约11千克，增长了近一倍。但与欧美等发达国家相比，我国食糖的消费仍处于相对较低的水平。未来一个较长时期内，随着我国经济的持续发展和人们饮食结构的不断优化，我国食糖的需求量仍将保持持续、快速的增长势头。

国际糖业发展趋势和对策研究

中国电子信息产业发展研究院消费品所 / 闫逢柱 于海龙

我国的食糖生产虽连年增产，但受制于种植面积、单产水平等因素的影响，仍难满足需求，进口量逐年增长。2013年，我国食糖消费量1650万吨，产量1434.6万吨，进口量达390万吨。鉴于我国食糖进口配额数量大、关税水平低，关税配额制对国内市场的保护力度十分有限，因此，国内外市场联动效应显著增强，低价原糖进口量的不断攀升对国内食糖产业的发展产生了极大冲击。在此背景下，分析国际糖业的发展趋势，探讨国际食糖市场对我国食糖产业的影响，结合我国糖业发展实际提出了相应的对策建议，对于稳定糖价，缓和国际市场的冲击，保障城乡居民食糖消费，促进我国糖业持续、健康发展具有重要的意义。

一、国际糖业发展形势

(一) 生产格局高度集中

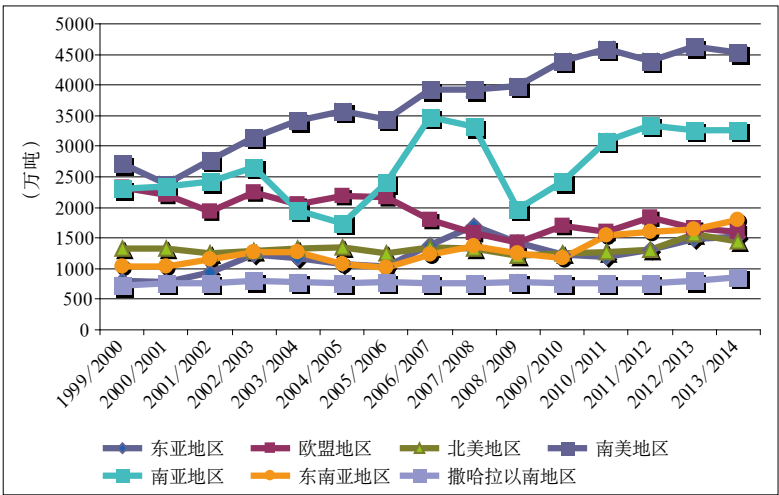
从区域层面看，南美洲地区、南亚地区、欧盟地区和北美

洲地区是全球食糖的主要生产区。南美洲地区是世界最大的食糖产区。2013/2014榨季，南美洲地区食糖产量达4526万吨，占全球总产量的25.76%；南亚地区是世界第二大食糖产区，但由于受自然灾害和经济形势的影响，食糖产量波动剧烈。其中，2004/2005和2008/2009榨季食糖产量大幅下跌，随后缓慢回升。进入2013/2014榨季，南亚地区

食糖产量为3255万吨，占全球总产量的18.53%。除了这两大区域外，欧盟地区是世界传统的食糖生产区，但随着近年来出口补贴政策逐步取消和糖料作物比较收益的下降，欧盟地区食糖生产逐步萎缩，产量逐年下降。

从国家层面看，巴西、欧盟、印度、中国是全球前四大食糖生产国（国家集团）。2013/2014榨季，四个国家（国

图1 1999-2013年世界主要食糖产区食糖产量变动情况



数据来源：美国农业部PSD Online

表1 2010-2013年世界前十大食糖生产国食糖产量和占比(万吨, %)

国家(集团)	2006 / 2007	2007 / 2008	2008 / 2009	2009 / 2010	2010 / 2011	2011 / 2012	2012 / 2013	2013 / 2014
印度	2040	2202	2350	2250	2305	2418	2500	2600
欧盟	2005	1672	1704	1761	1804	1820	1825	1830
中国	1350	1425	1450	1430	1400	1420	1510	1650
巴西	1080	1140	1165	1180	1200	1150	1120	1126
美国	899	959	947	986	1017	1011	1042	1052
印尼	430	440	450	470	500	505	540	570
俄罗斯	595	599	550	570	552	570	570	560
墨西哥	513	473	529	462	414	429	454	456
巴基斯坦	395	410	418	410	425	430	440	445
伊朗	221	228	247	272	212	195	244	239

数据来源: 美国农业部PSD Online

表2 2006/2007至2013/2014世界主要国家食糖消费量

国家或国家集团	2010 / 2011		2011 / 2012		2012 / 2013		2013 / 2014	
	产量	比重	产量	比重	产量	比重	产量	比重
巴西	3835	23.68	3615	21.03	3860	21.75	3780	21.51
印度	2657.4	16.41	2862	16.62	2733.7	15.40	2704.5	15.39
欧盟	1593.9	9.84	1832	10.64	1665.5	9.38	1610	9.16
中国	1119.9	6.92	1234.1	7.17	1400.1	7.89	1434.6	8.16
泰国	966.3	5.97	1023.5	5.94	1002.4	5.65	1139	6.48
美国	710.4	4.39	770	4.47	814.8	4.59	769.3	4.38
墨西哥	549.5	3.39	535.1	3.11	739.3	4.17	673.1	3.83
巴基斯坦	392	2.42	452	2.63	500	2.82	521.5	2.97
俄罗斯	299.6	1.85	554.5	3.22	500	2.82	440	2.50
澳大利亚	370	2.28	368.3	2.14	425	2.39	430	2.45
危地马拉	204.8	1.26	249.9	1.45	277.8	1.57	285.2	1.62

数据来源: 美国农业部PSD Online

家集团)食糖生产总量达9529.1万吨, 占全球总产量的54.23%。其中, 巴西2013/2014榨季食糖产量达到3780万吨, 占世界总产量的21.51%。除此四国(国家集团外), 泰国、美国、墨西哥和巴基斯坦等也是世界重要的食糖生

产国, 2013/2014榨季, 这四国食糖产量分别为1139万吨、769.3万吨、673.1万吨和521.5万吨。

(二) 消费稳步增长且集中度较高

从消费总量层面看, 随着人口增长和消费水平的不断提高,

人们对于糖的需求稳步提高。

1999/2000榨季~2013/2014榨季期间, 世界食糖消费量由1.27亿吨稳步增长至1.68亿吨, 年均增速达1.84%。

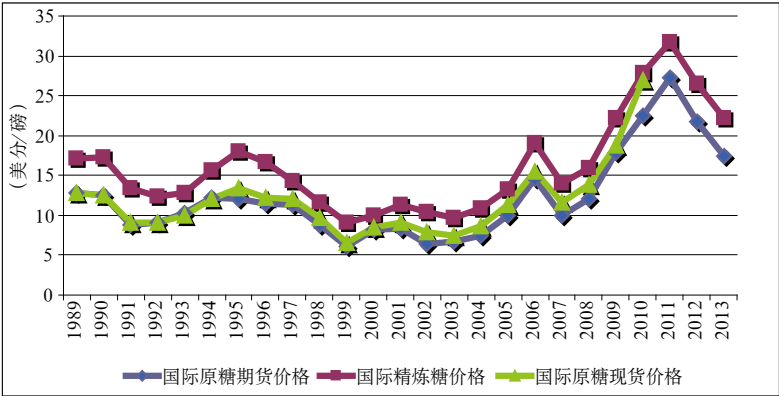
从国家或区域层面看, 食糖的消费与人口的分布一致, 呈现较高的集中度。印度、欧盟、中国、巴西、美国、俄罗斯、印度尼西亚等人口大国也是食糖的主要消费国。其中, 印度是世界第一大食糖消费国, 2013/2014榨季, 印度食糖消费量达2600万吨, 占世界总消费量的15.52%。欧盟、中国紧随其后, 食糖消费量分别为1830和1650万吨, 占世界总消费量比分别为10.93%和9.85%。除了上述三国(国家集团外), 巴西、美国、印度尼西亚和俄罗斯等也是世界主要的食糖消费大国, 其中印度尼西亚是世界食糖消费增长最快的国家之一, 食糖消费量由2004/2005榨季的355万吨快速增长至2013/2014榨季的570万吨, 增长了60.56%。

(三) 进出口贸易快速发展

随着消费量的不断增长, 国际食糖进出口贸易发展迅速。1999/2000榨季~2013/2014榨季期间, 全球进口总量由3699.8万吨增长至5048.1万吨, 年均递增2.09%。同期, 食糖出口总量则由4177万吨增至5591.3万吨, 年均递增1.96%。

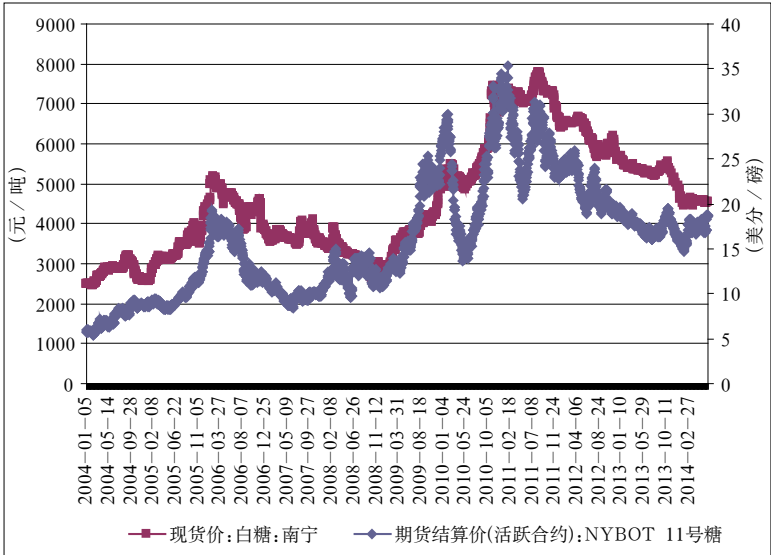
由于欧美等食糖消费大国大都采用两步法制糖, 即从国际市场大量购入原糖后, 再加工成高品质精炼糖。因此, 原糖贸易是世界食糖贸易的重要组成部分。进口方面, 2013/2014榨季, 世界原糖进口量达3506.4万吨, 占同期食糖总进口量的69.46%, 较

图2 1989~2013年国际原糖期、现货价格和精炼糖价格



数据来源：美国农业部，国际原糖期货价格为NYBOT 11号糖

图3 2004年1月5日至2014年6月26日国际与国内糖价走势



数据来源：wind资讯

1999/2000榨季的2035.6吨增长了72.25%。其中，中国、欧盟、印度、印尼、韩国、马来西亚、俄罗斯、美国等占据主导地位。近年来，欧盟、印尼、美国原糖进口量稳步增长，传统进口国俄罗斯进口量不断下跌。2011/2012榨季和2012/2013榨季，俄罗斯原糖进口量仅为45万吨和39万吨，较2010/2011榨季的226万吨分别下跌了80.09%和82.74%。出口方面，巴西、澳大利亚、泰国、古巴、危地马拉等占据主导地位，其中巴西所占比重最大。

2013/2014榨季，巴西原糖出口量高达2105万吨，占世界原糖出口总量的58.46%。澳大利亚原糖出口量300万吨，占世界总出口量的8.3%。

（四）糖价波动中明显上涨

受国际市场供求关系、自然灾害、国际石油价格和美元汇率等因素的影响，国际食糖价格波动起伏较大。1989~2013年，国际原糖期货价格、现货价格和精炼糖价格剧烈波动，且变动趋势高度一致。1989~1991年期间，国际原糖期货价格由12.78美分/磅跌至8.83

美分/磅，随后缓慢回升至1994年的12.16美分/磅。到1999年，价格回落至6.16美分/磅的新低，此后，国际原糖期货价格一直在6至9美分/磅之间徘徊。进入2006年后，受国际供求缺口扩大和库存下降的影响，国际原糖期货价格创新高，达到14.65美分/磅，期后的2007年因国际食糖供给量的回升，原糖价格迅速回落至9.91美分/磅，随后稳步上升。2011年初，受食糖主产国巴西提前收榨以及同年6月食糖产量预期下调等因素的影响，国际食糖期货价格陡升至27.22美分/磅。

二、国际市场对我国糖业发展的影响

（一）国际糖价显著影响国内糖价

在现行体制下，我国采用关税配额制度保护国内食糖市场。但由于在“入世”谈判过程中对市场准入让承诺程度过高，关税配额对国内食糖市场及糖业的保护极为有限，导致原糖进口量不断攀升，国际食糖价格对我国国内糖价影响日益显著。

目前，国内糖价与国际糖价的波动趋势已经基本一致。例如，2004年1月5日至2014年6月26日，广西南宁白糖现货价格与纽约11号糖期货结算价，除在部分时期略有不同外，两者整体走势高度一致。尤其是2011年7月以后，国际糖价大幅下挫，受其影响国内食糖市场价格不断走低。价格的不断走低对糖料的种植产生了冲击，糖料的供给和食糖的生产及市场供给受到了显著的影响，加之广西等糖料主产区自然灾害频发，国内食糖市场供求及

糖价波动加剧。

（二）国内外糖价倒挂冲击糖业发展

近年来，受国际食糖市场供求等因素的影响，国际食糖价格持续走低。与此同时，国内食糖生产成本则由于糖料作物生产用工成本的不断趋高而大幅上涨，国内食糖价格高于国际糖价，国内外食糖价差不断拉大。加之，我国食糖配额准入量大，关税水平低，关税配额制度对国内市场的保护力度十分有限，食糖配额内进口增加，走私猖獗，国内糖业的发展受到了明显的冲击。

国内外糖价倒挂导致低廉的高品质原糖大量涌入我国市场，对我国食糖产业的持续、健康发展产生了巨大的冲击。从产业链上游的糖料种植角度看，国家为保护糖农收益，尤其是边远地区糖农收益，对糖料收购价由政府物价部门在权衡糖料生产成本、不同作物比较收益和糖农合理收益的基础上制定。可是，由于近年来用工、化肥、灌溉等生产成本的持续攀升，糖料生产成本刚性上涨，糖料收购价不断趋高，这虽在一定程度上保护了糖料种植户的利益，但力度极为有限。从制糖角度看，由于食糖市场价格则由供求等市场因素决定，短期内大量低价原糖涌入，导致国内食糖期货和现货价格骤跌，甚至跌破食糖生产成本价，国内企业苦不堪言，制糖企业大量亏损。2011/2012榨季，我国制糖企业利润大幅下滑，2012/2013榨季则出现全行业亏损，亏损达总额高达31亿元。

（三）国际糖价剧烈波动削弱价格调整政策效果

目前，我国实施了包括食糖

收储、糖蔗价格联动等一系列的价格调控政策，但国际糖价的波动剧烈，价格调控政策的效果极大被削弱。一方面，随着进口糖比重的不断提高，国际糖价的走势直接影响着投资者对国内食糖市场的价格预期，这一预期通过国内期货市场被进一步放大，导致国内糖价更大幅度的波动。另一方面，在国内外糖价联动性日益增强的大背景下，国际糖价过山车式的振荡起伏以及国内不确定因素的共同影响使得国内糖价剧烈波动，价格调整政策难以对瞬息万变的市场作出准确的判断和及时的调整，加之决策时滞，调控效果大打折扣。

（四）危及糖业产业安全

近年来，随着国际食糖生产和出口日益向巴西、印度、古巴等国家集中，少数国家对国际食糖市场的影响力不断增大，这既增加了食糖市场发生自然风险的可能，也使得国际食糖市场被人为操纵的可能性显著增大。鉴于我国食糖进口主要集中在巴西、古巴和东盟等少数几个国家和地区，进口来源地过度集中使我国食糖市场更易受到来自外部市场的冲击。同时，当大宗农产品加工业原料严重依赖进口时，警惕和规避2004年大豆危机的再次上演将成为我国食糖产业安全的重要内容。

三、政策建议

（一）建立食糖价格预警机制

一是建议建立专门的食糖价格预警机制，实时追踪国际食糖期货和现货市场价格，密切关注国际食糖期货市场走势；二是强化对各主要食糖生产和出口国气

候变化、食糖生产情况、产业政策调整和进出口贸易状况的经常性监测，定期发布相关的监测和分析报告，适时发布相应的价格预警；三是高度关注能源价格以及巴西等甘蔗大国甘蔗燃料乙醇的产业政策动向，预判风险。

（二）尽快推进糖料目标价格补贴试点

建议尽快将糖料纳入农产品目标价格补贴试点范围，有序推动糖料的目标价格补贴。具体到操作层面，建议在核算甘蔗等糖料作物生产成本并加成一个合理利润空间的基础上，确定每年糖料作物的目标价格。此举既有利于保护了糖料种植户的收益，稳定了生产，同时也减轻了企业负担，减少了不必要的政策扭曲。此外，糖料目标价格补贴的实施需确定科学合理的目标价格和补贴标准。在目标价格的确定上，既要考虑到糖农实际生产要素的投入，也应适当权衡各经济作物间的比较收益。

（三）有序推进制糖企业兼并重组和行业整合

为促进产业持续健康发展，可有序推进制糖企业的兼并重组和行业整合，优化产业结构，提升质量效益。一方面加强对制糖企业的监督管理和清理整顿，淘汰一批规模小、生产技术落后、质量安全无保障的中小企业，提高市场集中度；另一方面，充分发挥大型骨干性龙头企业的引领带动作用，实施跨地区、跨所有制形式地兼并重组和行业整合，引导生产要素向优势企业和重点区域集中，培育一批具备较强竞争力的大型企业集团，提升行业竞争力。