

海南省天然橡胶边境保护和产业支持政策研究

刘锐金, 刘东, 莫业勇

(中国热带农业科学院 橡胶研究所, 海南海口 571101)

[摘要] 天然橡胶作为战略物资,在我国对外贸易谈判中一直属于敏感商品,国产天然橡胶在我国天然橡胶有效供应体系中发挥着“压舱石”作用。研究发现:相较于棉花、糖料蔗等重要农产品,天然橡胶产业政策体系还不完善;天然橡胶关税并不必然导致国内橡胶制品企业的困境,下游行业将焦点过于集中到关税议题上,不恰当地通过复合橡胶、混合橡胶来避免天然橡胶进口关税;当前天然橡胶边境保护政策对国内产业的保护依然有效,尤其是对海南产区。建议全面将天然橡胶纳入中央和地方农业支持政策体系,海南省重点从金融、要素供给、人才、科技创新、园区建设等促进全产业链发展,建立贸易损失评估和应对机制。

[关键词] 天然橡胶; 关税保护; 橡胶制品业; 产业扶持政策; 产业园区

[中图分类号] F310 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-0166(2023)02-0080-10

我国天然橡胶产业起步于新中国成立初期,当时天然橡胶等战略物资被禁运,无法从国际市场获得天然橡胶,中央决定在华南地区发展橡胶种植业^①。在党和国家领导人的关心和支持下,广大科技工作者与农垦职工共同努力,在北纬18°~24°实现大规模种植。20世纪60至90年代,我国天然橡胶产业在保障国内天然橡胶供应、节约外汇、支持橡胶工业发展等方面作出了重大贡献。当前,不同于美国、欧盟等发达经济体致力于开发橡胶草、银胶菊等产胶植物,我国拥有橡胶种植面积112万公顷,仅次于泰国、印度尼西亚和马来西亚,产量排全球第五,是全球天然橡胶生产大国^②。新形势下,稳定国内天然橡胶产业具有重要意义,需要合理设计支持保护政策,这点于自由贸易港建设背景下的海南尤为紧迫。

一、国家维持天然橡胶进口关税的重要性及其影响

1999年之前,国家对天然橡胶进口实行绝对配额管理。在2000—2001年加入WTO过渡期实行配额关税管理,配额内进口关税为12%,配额外税率为125%,最惠国按90%的优惠税率。2002年起,对配额内采用20%的进口关税。加入WTO后,我国天然橡胶消费量

[收稿日期] 2022-08-19

[基金项目] 海南省自然科学基金项目(2019RC325, 720QN353); 中国热带农业科学院橡胶研究所基本科研业务费项目(1630022022022; 1630022022004)

[作者简介] 刘锐金(1984—),男,广东梅州人,中国热带农业科学院橡胶研究所副研究员,博士,研究方向为热带农业经济和科技创新; 刘东(1986—),男,山西太原人,中国热带农业科学院橡胶研究所副研究员,硕士,研究方向为热带农业产业政策与知识产权; 莫业勇(1964—),男,广西陆川人,中国热带农业科学院橡胶研究所研究员,研究方向为天然橡胶产业经济。

① 刘锐金《中国天然橡胶产业的历史分析(1949—1979)》,《中国农垦》2016年第7期。

② 莫业勇、杨琳《2021年国内外天然橡胶产业形势和2022年展望》,《中国热带农业》2022年第4期。

快速增长,为降低我国橡胶工业的原料成本,2004年提前取消关税配额管理,全部按20%征收关税。2007年开始采用选择税的征税方式,对技术分类橡胶和烟片胶以20%和2600元/吨从低征税,对天然胶乳以10%和750元/吨从低征税,此后一直沿用此征税办法,只是从价比例和从量金额多次调整。2022年,技术分类橡胶和烟片胶、天然胶乳的从价税分别为20%、10%,从量税调整至每吨1500元、900元。关于天然橡胶进口关税的争论已经持续了近20年,各方从不同角度提出诉求,但始终未形成共识。

(一) 天然橡胶因其战略属性被归类于敏感商品

天然橡胶作为原材料的战略资源属性不断强化。天然橡胶综合性能是众多弹性体材料中最好的,在拉伸强度、拉断伸长率、回弹性、抗撕裂性、耐屈挠龟裂性等弹性体关键指标上均有最优异的表现。欧盟和美国都给予天然橡胶很高的定位并全力保障有效供给^①。我国历来非常重视天然橡胶供给安全,20世纪50年代开始,国家统筹全国力量发展橡胶种植,通过科技创新实现大规模种植橡胶。进入21世纪,天然橡胶作为重要战略物资、战略资源、工业原料的定位进一步明确。

天然橡胶在贸易谈判中属于高度敏感商品。尽管国产天然橡胶占全国总消费量的比重逐渐降低,2021年国内产量占表观消费量的比重为13.1%,但其对有效供给的“压舱石”作用愈发重要。在历次贸易谈判中,天然橡胶均受到充分关注。在加入WTO的谈判中,天然橡胶被国家确定为高度敏感产品。在中国-东盟自由贸易区协定及后来的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)谈判中,天然橡胶仍被列为敏感商品,排除在关税减让之外。进入新发展阶段,我国发展所面临的内外环境发生深刻变化。2021年中央经济工作会议指出,世纪疫情冲击下,百年变局加速演进,外部环境更趋复杂严峻和不确定,需要增强国内资源生产保障能力,提高农业综合生产能力,全面加强初级产品的供应安全^②。

(二) 天然橡胶作为重要农产品同样需要适当的边境保护

天然橡胶与糖料蔗、棉花等重要农作物一样,属于弱质产业。根据《关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》,天然橡胶与棉花、糖料蔗一起作为重要农产品,在广东、海南和云南划定120万公顷生产保护区^③。由于处于热带北缘地区,我国橡胶树容易遭受低温寒害,在海南和广东植胶区还有台风的影响,橡胶树非生产期比传统植胶国多1~2年,单位面积平均有效株数少5~8株。根据天然橡胶生产国联合会(ANRPC)统计,2021年,我国天然橡胶单产每公顷1099千克,远低于越南每公顷产量1691千克、泰国1375千克、马来西亚1440千克^④,这主要是自然客观条件造成的,而不是国内种植者生产技术水平低造成的。实际上,我国橡胶种植技术已经处于前列,如品种、种植规划、割胶技术、病虫害防治等,国内理论可割胶仅约240天,泰国、马来西亚等传统产胶国为320天

① 刘锐金、莫业勇、杨琳等《我国天然橡胶产业战略地位的再认识与发展建议》,《中国热带农业》2022年第1期。

② 《中央经济工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话 栗战书汪洋王沪宁赵乐际韩正出席会议》(2021年12月10日) <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1718758947470924151&wfr=spider&for=pc>。

③ 《国务院关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》(2017年4月10日) http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-04/10/content_5184613.htm。

④ Association of Natural Rubber Producing Countries (ANRPC) *Monthly NR Statistical Report*, November, 2022, Kuala Lumpur, Malaysia.

以上^①,而我国单产水平略大于泰国和马来西亚的四分之三。相较于我国长期种植的棉花、糖料蔗,天然橡胶产业的弱质性更为突出。

我国对糖料蔗、棉花产业实施高强度边境保护和国内支持政策。2021—2022年榨季,我国食糖产量约956万吨,其中蔗糖占91%,2021年进口食糖567万吨^②。食糖进口实施严格的配额管理,近些年进口关税配额194.5万吨,配额内关税为15%,配额外为85%^③。2016年7月27日,广西糖业协会代表国内食糖产业向商务部提交保障措施调查申请。2017年5月22日,商务部裁定,进口食糖数量增加,中国食糖产业受到严重损害,且进口产品数量增加与严重损害之间存在因果关系,对关税配额外进口食糖征收保障措施关税,分3年实施,保障措施关税税率分别为45%、40%、35%,逐年递减^④。糖料蔗种植集中在广西和云南,除了耕地地力保护补贴、适度规模经营补贴、社会化服务补贴、农机购置补贴等常规性补贴外,还实施《糖料蔗主产区生产发展规划(2015—2020年)》及生产能力建设规划,试点完全成本保险和种植收入保险。2021年,国内棉花产量573万吨,进口量215万吨,进口棉纱212万吨。我国棉花进口实行配额管理制度,配额内关税为1%,2021年配额为89.4万吨,配额外普通税率为125%,最惠国税率为40%^⑤。配额外进口一定数量的棉花实施滑准税,实现精准调控。棉花种植集中在新疆,除常规性农业补贴外,中央政府和新疆实施棉花目标价格补贴,根据《2020年全国一般公共预算支出决算表》,2020年此项财政支出271.22亿元,此项政策有效地促进了棉花生产^⑥。

(三) 天然橡胶进口关税与下游行业竞争力没有因果关系

国内本土轮胎制造企业几乎没有使用含关税的天然橡胶。有分析认为,国内天然橡胶产业规模小,轮胎等橡胶制品业规模大,长期实施天然橡胶进口关税严重限制了下游行业竞争力提升^⑦。实际情形并非如此,最好的印证是,在国内投资建厂的米其林、固特异、普利司通等国外品牌,虽然缴纳了天然橡胶进口关税,但通过品牌溢价获取回报。而国内轮胎制品企业大多依赖低成本策略,产业升级转型慢,长期被发达国家和发展中国家实施贸易争端调查,如中美轮胎特保案、“双反”调查等事例。国内轮胎行业平均销售净利率为4%左右,远低于全球平均水平,国际品牌的轮胎销售价格比国内民族品牌高30%^⑧。笔者根据中国海关数据测算,2020年机动小客车用轮胎进口平均价为每吨6166美元,而出口平均价仅每吨2500美元。长期以来,大量天然橡胶通过零关税产品形式进口,2020年进口各类天然橡胶590.3万吨^⑨,据笔者测算,仅约98万吨缴纳关税,其中57万吨浓缩乳胶

① 何康、何宗道《热带北缘橡胶树栽培》,广东科技出版社,1987年,第422—423页。

② 《2021/2022年制糖期国产糖产销情况(截至2022年9月)》(2022年10月28日),https://www.ndrc.gov.cn/fgsj/tjsj/jjmy/zyspqk/202210/t20221028_1339680.html。

③ 吕金蔚《我国食糖贸易政策沿革及调整建议》,《农业经济》2022年第6期。

④ 《商务部公告2017年第26号关于对进口食糖采取保障措施的公告》(2017年5月25日),<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/e/201705/20170502579130.shtml>。

⑤ 杨青《农产品进口关税配额政策梳理》,《中国海关》2021年第7期。

⑥ 王利荣、芮莉莉《目标价格补贴政策对棉花生产的影响分析——基于PSM-DID的实证研究》,《中国农业资源与区划》2021年第12期。

⑦ 王锋《建议通过贸易减税鼓励国内轮胎产业发展》,《中国橡胶》2016年第6期。

⑧ 徐文英《从根本上解决天然胶、复合胶、混合胶进口问题的探讨》,《中国橡胶》2017年第11期。

⑨ 《2020年中国天然橡胶进出口情况》(2021年9月13日),<https://www.fx361.com/page/2021/0913/8843116.shtml>。

(未折干)、16.6万吨烟片胶大部分正常缴纳关税,实际缴纳关税的各类标准胶仅约30万吨。这部分天然橡胶大多由外资品牌轮胎企业使用,国内轮胎行业几乎没有使用缴纳关税的原料。进口天然橡胶用量较大的制品企业,大多有相对稳定的混合橡胶来源渠道,能够比较准确地掌握混合橡胶中的添加物质及其配比量,并不对生产造成实质性影响。

复合橡胶和混合橡胶大量进口的根本原因不在于天然橡胶关税本身,而是面对天然橡胶进口关税政策时,下游行业采取了不恰当的策略。2015年7月1日前,大量天然橡胶含量达98%以上的复合橡胶以零关税进口,之后受复合橡胶标准出台的影响,通过类似的混合橡胶形式零关税进口,如图1所示,其中天然橡胶中的浓缩乳胶去除40%水分。复合橡胶、混合橡胶中添加的合成橡胶、炭黑等是轮胎等橡胶制品生产所需的原辅料。实际上,下游企业没必要通过这种方式避开天然橡胶进口关税,对于出口的橡胶制品,制造企业可以采取保税加工或出口退税的方式,以零关税方式参与国际竞争。国内消费的橡胶制品,其税费可适当地在企业、消费者等主体间分担,或通过科技创新进行消化,若所有制品企业都缴纳天然橡胶进口关税,国内市场的竞争也是公平的。但国内制品行业却将大部分矛盾集中到天然橡胶进口关税上,认为大量天然橡胶以混合橡胶和复合橡胶方式进口,延滞了下游制品企业的创新活动,侵蚀了企业的利润^①。此观点并不科学,两者之间没有必然的因果关系。蔗糖、棉花等农产品面临更加严格的关税政策,下游企业同样能有效面对,并不存在通过类似产品避开关税的问题。复合橡胶和混合橡胶大量进口,增加了海关监管成本,不少进口产品仅在天然橡胶表面添加一层合成橡胶或其他原辅料。2019年4月28日,海关总署关税征管司下发《关税征管司关于明确税则号4002.8000项下“混合胶”归类认定的通知》,明确税则号4002.8000项下“混合胶”必须是天然橡胶与合成橡胶按一定比例的均匀混合^②。东南亚国家为了配合中国市场,唯独为中国生产不经过混炼的混合橡胶,缺乏相应的技术标准,扰乱国际天然橡胶贸易秩序。

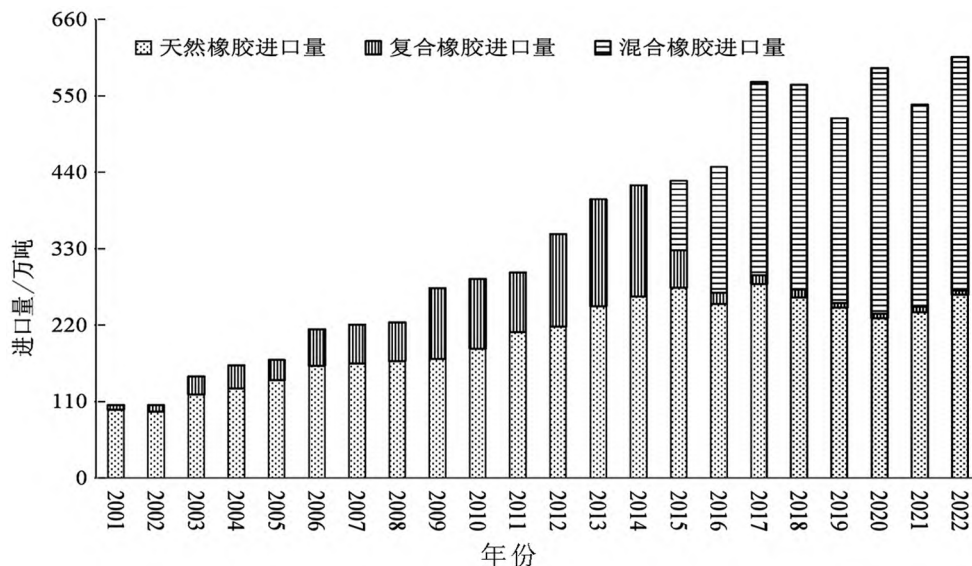


图1 天然橡胶、复合橡胶和混合橡胶进口量

① 徐文英《从根本上解决天然胶、复合胶、混合胶进口问题的探讨》,《中国橡胶》2017年第11期。

② 《橡胶科技》编辑部《海关总署加强“混合胶”归类认定管理》,《橡胶科技》2019年第6期。

对关系国计民生且处于弱势地位的极少数特定敏感商品实施关税保护,符合国际惯例,与推进自由贸易并不冲突。美国是世界农业强国,食糖生产和消费大国,长期实行高度保护政策,对食糖进口实行严格的配额管理,并实施国内价格支持,对生产者给予无追偿权的贷款,保护其国内食糖生产者利益,即使这项政策在 WTO 中属于黄箱政策,但其依然实施,并向 WTO 报告。对具有很强比较优势的玉米、大豆等农产品,美国政府也给予高额补贴,并鼓励出口。天然橡胶生产分布非常集中,泰国、印度尼西亚、越南、科特迪瓦、缅甸、柬埔寨等生产国是净出口国,部分征收出口关税。印度是天然橡胶主要生产国和消费国,产量小于消费量,征收进口关税。天然橡胶属于具有碳汇功能的绿色工业原料且综合性能好,美国、欧盟、日本、韩国等众多国家不生产天然橡胶,不仅无须实施关税保护,反而积极鼓励进口,同时投入大量精力开发橡胶树以外的产胶植物。中国依靠艰苦卓绝的努力,拥有了全球第四大种植面积的胶园,应该予以充分保护。

二、天然橡胶产业支持政策现状

马来西亚、泰国等主产国对天然橡胶产业的支持力度大,关注市场条件对橡胶种植户家庭生计的影响,重视胶园更新种植,种植补贴标准比较接近,在 22 500 元/公顷左右,分多次有条件发放,其中定植当年的补贴额最大。2015 年,马来西亚启动实施生产激励机制,设定直接补贴的触发价格,当月平均价格低于触发价格,补贴机制启动,按实际价差,对符合条件且提出申请的种植户进行补贴。2020 年,疫情导致价格严重下跌,马来西亚生产激励机制和季风季节援助补助两项补贴合计达到每公顷 3 195 元,充分体现了政府对困境下天然橡胶产业的扶持力度。2019 年泰国启动实施橡胶种植户收入保障项目,旨在减轻价格低迷对小胶农收入的影响,若当月平均价低于触发价格,则分品种按差额进行补贴。启动实施当年,泰国每公顷补贴额度接近 4 500 元。但泰国政府财力无法支撑如此高额的开支,2020 和 2021 年,市场风险补助强度平均约为 750 元/公顷。

国内天然橡胶产业还缺乏普惠性支持政策。2006 年启动、2016 年取消的天然橡胶良种补贴,大幅度提高了新植和更新胶园的良种覆盖率,种苗市场明显规范且培育一批优质种苗基地,提高了橡胶种植户的良种意识和技术水平。当前实施或试点的主要政策包括:一是橡胶树保险保费补贴,主要为自然灾害对橡胶树资产的损失保障,属于中央险种,但民营胶园参保率非常低,主要为农垦企业提供风险保障,其中广东和海南垦区的开割橡胶树基本实现了全覆盖。二是国家天然橡胶生产能力建设项目,属于中央预算内投资项目,重点支持胶园道路、收胶站等基础设施建设,均在垦区国有农场实施,在生产能力、生产条件、胶园结构和初加工布局等方面都取得了良好的成效。三是天然橡胶林业补贴试点,来自中央财政林业补助资金,补贴标准低且程序较复杂,造林每公顷 3 000 元,种植后森林抚育每公顷 1 500 元,未在海南民营胶园实施,均在垦区。四是天然橡胶价格(收入)保险试点,在海南实施,属于地方优势特色农产品险种。2018 年海南省制定《海南省天然橡胶产业托脱贫工程保险行动方案(2018 年—2020 年)》,并在全省范围内推行天然橡胶价格(收入)保险制度,中央财政采用以奖代补方式予以补贴,尚未实现全省覆盖。五是“保险+期货”,主要由上海期货所牵头组织实施。六是专项支持,包括儋州市国家现代农业产业园、海南省天然橡胶优势特色产业集群等。2022 年,中央财政启动了天然橡胶良种良法补助试点,支持老龄低产胶园更新改造,推动标准化胶园建设。另外,国家在科技创新、特色小镇等方面给予海南省天然橡胶产业支持。据笔者不完全测算,2016—2021 年,中央财政为海南省

天然橡胶造林和抚育、生产基地建设补助安排资金约 11 亿元,中央及海南省级财政安排橡胶保险保费补贴资金近 18 亿元。

海南省白沙县天然橡胶产业支持政策取得了良好成效。海南省白沙县于 2018 年开始陆续实施天然橡胶价格保险保费补贴、割胶生产补贴、鲜胶乳销售奖励、产业投资贴息等政策,配套建设生产与销售信息系统、科技支撑体系,不仅助力打赢脱贫攻坚战,还有效地提升了生产者信心和获得感。笔者对白沙橡胶销售平台数据进行分析发现,2021 年,白沙全县参与割胶的农户约 2.2 万户,比上年增加 0.4 万户,平均单产比上年增 69 千克每公顷,增幅 6.6%。农户销售数据实时采集、传输和处理,显著地提高了政策执行效率和精准度,减少了现金结算,促进了农村金融发展。白沙县成立橡胶产业发展中心,负责统筹协调全县产业管理,强化与科研院所合作,通过培训、示范等方式,提升种植农户的技术水平。

三、海南自由贸易港推进天然橡胶关税改革的步骤

(一) 现阶段海南需维持天然橡胶进口关税

天然橡胶仍是主产市县农民收入的“稳定器”。受市场价格变动影响,相较于 2011 年前后,橡胶种植户收入明显下降。少部分种植户放弃割胶生产,寻找其他就业机会,但绝大部分农户家庭依然从事割胶生产,部分家庭优化了配置劳动力投入,增加割胶生产以外的劳动投入。天然橡胶在海南儋州、白沙等市县农民收入中的作用依然显著,且还没有能大规模替代橡胶的作物,保有一定面积的胶园对于稳定家庭现金收入具有重要意义^①,在云南西双版纳州、普洱市等产区还涉及边疆稳定^②。虽然实际征收关税的进口天然橡胶占比不高,但有无关税是两码事。使用混合橡胶形式进口天然橡胶可省去关税成本,但由于含有其他物质,若不是与国外初加工企业直接订货,无法完全掌握混合橡胶中其他物质成分,会增加其使用成本。一旦全面放开天然橡胶进口关税,也可能造成直接而严重的冲击,进而传导到田间收购市场,导致农民减收。具体影响幅度和范围还缺乏有效的评估。

稳定天然橡胶产业是海南践行“国之大者”理念的体现。国家划定天然橡胶生产保护区,完善产业扶持政策,旨在更好地发挥国内生产在有效供给保障中的作用。当前及未来较长一段时期内,全球天然橡胶生产和贸易格局基本稳定,但国际形势复杂多变,国内资源的“压舱石”作用更加凸显。海南建设自由贸易港,既要向新加坡、中国香港、迪拜等自贸港看齐,也要考虑到海南自由贸易港 80% 的土地在农村,60% 的户籍人口是农民,20% 的 GDP 来自农业的“三农”问题现实^③。岛内进口商品的关税政策调整,应按照“先立后破、不立不破”的原则,谨慎推进,切不可在不明晰对本地农民的利益损害的情况下,主动呼吁放弃天然橡胶进口关税的保护。实际上,海南是天然橡胶关税保护的主要受益方,所产天然橡胶 70% 以上是浓缩乳胶,而进口浓缩乳胶中绝大部分征收了关税,岛内鲜胶乳收购价比云南主产区每千克高约 0.5 元。海南浓缩乳胶价格比广东从泰国进口且含关税的浓缩乳胶每吨低约 1 000 元,若没有每吨 900 元的关税保护,海南天然橡胶生产经营主体预计将面临直接且巨大的冲击。全国范围内维持天然橡胶进口关税,海南自由贸易港能够更加充分

① 刘锐金、莫业勇、杨琳等《我国天然橡胶产业战略地位的再认识与发展建议》,《中国热带农业》2022 年第 1 期。

② 李维锐、赵国祥、侯丹《云南天然橡胶产业高质量发展对策》,《热带农业科技》2022 年第 3 期。

③ 张治礼《海南自贸港建设背景下农业科技体制改革探索与展望》,《今日海南》2020 年第 8 期。

地利用境内关外的优势,吸引企业来琼投资下游行业,补上全产业链的短板,促进岛内形成工农互补的局面。

(二) 海南自由贸易港封关运作后研究逐步取消关税

天然橡胶暂不适宜作为封关运作前的压力测试对象。从国家层面看,天然橡胶作为国际贸易敏感商品,尚未实现封关运作之前开放天然橡胶进口关税,风险难以控制。受限于橡胶制品行业发展滞后,海南省以原料输出为主,与世界天然橡胶主产区之间的竞争关系总体超过互补关系,现有支持政策尚不完善。若完全取消各类天然橡胶进口关税,柬埔寨、缅甸、科特迪瓦等初加工业发展相对滞后且生产成本低的产胶国,就可能出口初加工原料到海南,冲击原料市场。在冲击尚未得到充分评估之前,仍需对取消关税保持谨慎态度。与此同时,海南可积极推动混合橡胶设立国家标准,确保混合橡胶中天然橡胶的质量分数不高于88%。此外,还应简化优化橡胶制品出口退税手续,确保企业在国内和国际两个市场都公平参与竞争。

借鉴蔗糖等农产品的经验,构建进口贸易对国内天然橡胶产业的影响评估机制,及时分析预警进口量及其进口方式和结构对省内产业的影响,包括产量、销售水平、市场份额、生产率、设备利用率、利润与亏损、就业等,科学测算天然橡胶进口关税变动对相关利益主体的福利损失。若经过科学评估,天然橡胶进口关税对省内产业的影响变弱或支撑政策能够有效帮助生产经营主体应对风险时,考虑降低或取消省内天然橡胶进口关税。降低或取消进口关税后,亦须及时关注省内生产者利益损失情况,并采取有效应对措施。

四、海南省完善天然橡胶产业扶持政策的对策

与棉花、糖料蔗等一样,天然橡胶也属于重要农产品,生产同样面临自然和市场双重风险,完善产业扶持政策的最重要任务就是将天然橡胶全面融入现有农业支持政策体系。坚持全产业链布局的总要求,抓住农户和企业这两个关键主体,综合考虑中央和地方、省级和市县级的财政事权与支出责任,充分利用海南自由贸易港制度和政策优势,长短结合,逐步实现种植业、初加工、制品业、生产性服务业协调发展,形成工农互动、以工补农的格局。扶持政策应遵循以下原则:一是全产业链谋划。夯实种植业发展基础,优化初加工业布局,向新材料、高端制品延拓,促进贸易、交易、仓储、物流、装备制造等关联行业发展。二是用足制度优势。建设海南自由贸易港是海南天然橡胶产业面临的重大机遇,尤其在高性能天然橡胶材料、高端制品以及贸易、仓储物流等,可深度融合儋州洋浦一体化。三是尊重市场规律。天然橡胶产业发展归根结底是国民经济的一个组成部分,必须依靠市场力量,遵循比较优势,政府搭台,企业唱戏,最大限度发挥企业家精神。四是合理划分权责。厘清维护资源安全、促进产业发展等事项分属于不同层级政府的责任,积极争取中央政府支持生产基地建设,省市县政府多措并举推动全产业链发展。

(一) 财政补贴

将天然橡胶种植业全面纳入国家和地方农业支持政策体系,以中央财政支持为主,部分政策由省市县财政适当配套,同时建立起履行支出责任所需的执行机构。一是实施胶园地力保护补贴,参照耕地地力保护补贴的实施办法,对划定的56万公顷天然橡胶生产保护区按照每年每公顷1500元的标准给予补贴,每年需投入资金8.4亿元,争取由中央财政投入为主。二是全面实施天然橡胶收入保险,将天然橡胶价格(收入)保险从中央财政对地方特色以奖代补险种调整为中央财政固定补贴险种,中央财政保费补贴比例设为45%,同

时继续实施橡胶树综合灾害保险保费补贴,优化保险合同设计,提高民营胶园参保率,更好地发挥其应对自然风险的作用,实现政策对自然和市场风险的有效覆盖。三是胶园更新(种植)补贴,常态化实施良种良法补助政策,按照每公顷31500元的标准,对定植和非生产期抚管予以补贴,其中中央财政按21000元/公顷继续实施补贴,地方财政配套补贴10500元/公顷,有效应对老龄低产胶园比重过大的问题。四是胶园基础设施建设,继续实施好国家天然橡胶生产能力建设项目,以胶园道路等基础设施、科技示范基地建设为主,在中央财政支持的基础上,省级财政给予适当的配套,着力改善民营胶园道路状况。五是农机购置补贴,2021年海南省已将购置电动割胶刀纳入支持农机创新产品列入补贴范围,中央财政最高补贴30%,下一步研究将胶园定植、施肥、病虫害防控等所需的机械装备纳入补贴目录范围。六是社会化服务补贴,积极培育社会化服务组织,制定橡胶树定植、割胶、施肥、病虫害防治等环节生产性服务标准,对服务产品给予支持。七是特种胶园及其生产体系建设,按照中央有关部门的统一部署,划定一定规模的特种胶园,支持新建或升级改造特种胶生产线,以中央财政为主。八是完善技术推广体系,充实天然橡胶主产市县的技术推广力量,建设高标准示范胶园,推广以直立型品种为主的宽行窄株种植模式,以及林下资源开发与利用模式等。为便于科研机构、高等院校、企业等主体推广新技术,提供物化成本补贴,提高新品种、新技术、新模式、新装备的采用效率。

(二) 金融支持

一是面向农户。对实际从事生产性社会化服务、鲜胶乳收购等业务的专业合作社提供一定额度的免息贷款,鼓励市县级银行机构为原料收购商、小农户等主体提供结算服务,尽可能减少现金交易。以天然橡胶生产保护区划定成果核查为契机,全面完成橡胶园的确权颁证,鼓励金融机构以橡胶树资产为抵押,为种植户提供小额优惠贷款。二是面向企业。对3万吨规模以上的天然橡胶初加工、先进橡胶制品、天然橡胶新材料、仓储物流等细分行业企业,更新改造生产线或引进新设备、改进污染处理设施等固定资产投资提供贴息贷款。三是服务国内企业“走出去”。支持各类金融、律师事务等企业在海南为提供从事天然橡胶货物贸易、海外企业并购、种植和加工项目直接投资等业务的市场主体,提供业务咨询、尽职调查、资金结算、投融资、保证保险等服务,政府对部分业务给予补贴,将海南打造成为中国与东盟天然橡胶贸易与投资的交汇点。四是支持省内企业海外投资。通过贴息、资本金支持等方式,支持海南农垦企业继续在海外开拓加工、贸易、仓储等业务,培育在全球天然橡胶领域有竞争力的大型跨国企业。

(三) 生产要素保障

降低初加工业和制品企业用地、用工、用电、用水、用能等生产要素的成本。全面加强天然橡胶生产保护区内土地使用权保护力度,降低国有橡胶种植农场的土地维权成本。鼓励初加工行业向规模化发展,支持企业发展天然橡胶仓储物流项目,吸引天然橡胶新材料、高端橡胶制品企业来海南投资。政府在排放、能耗等指标给予适当的倾斜,调节建设用地指标,利用好村集体经营性建设用地、海南省农垦集团存量建设用地,以长期租赁、作价入股等灵活方式支持企业发展,下大力气推动下游产业发展。研究初加工企业峰时段电价按农业用电的可行性。加快大数据技术在天然橡胶产业中的应用,建设全省统一的原料交易平台,以“公开促公平”,减少小农户与大市场衔接中的不公平现象。

(四) 人才政策

将割胶生产、加工技术、橡胶制品等纳入省内职业院校职业技能课程体系,加大对天然

橡胶生产中割胶、病虫害防控尤其是飞防飞控、初加工、乳胶制品等方面的技能培训。将割胶职业技能竞赛纳入专项职业能力考核内容、农民丰收节的固定议题中,开展包括传统胶刀、电动胶刀、自动割胶和收胶装备在内的技能竞赛,将取得良好名次作为行业高层次人才评选条件之一。对本土和引进企业的高层次人才,参照新加坡的做法,按照市场化原则,达到一定年薪水平的,政府再额外给予人才激励补助。建立天然橡胶精深加工人才储备库,给予晋升高层次人才的机会,为下游产业发展提供人才支撑。

(五) 科技创新

利用自由贸易港机遇,将海南岛建设成为全球天然橡胶创新中心,集聚全球创新要素。一是推动科技攻关。全力支持天然橡胶质量形成机理及调控技术研究,鼓励飞机轮胎、密封件、超薄乳胶制品等领域高性能天然橡胶研制和开发,提高省内天然橡胶原料对高端制品的保障能力。支持初加工或制品企业参与或承担省级科技项目。二是建设新型创新机构。积极引进国内外知名轮胎及其他橡胶制品企业,如法国米其林、美国固特异、日本普利司通、马来西亚顶级手套、山东玲珑、青岛森麒麟、安徽中鼎密封件、株洲时代新材料,在海南创办创新载体,转化科技成果,研究在海南建设热带轮胎测试场的可行性。三是强化科研平台建设。支持省内天然橡胶创新主体争取落地建设天然橡胶大科学装置,联合省内外天然橡胶领域创新主体,申报天然橡胶国家工程研究中心,构建从种质资源到橡胶制品的科技创新体系,以创新链带动产业链延拓。四是实施“揭榜挂帅”。将全自动割胶和收胶装备、国产大飞机和舰载机轮胎专用胶、直升机和深海潜水器橡胶零部件用胶等高端用胶纳入揭榜挂帅榜单。

(六) 园区建设

儋洋一体化框架下推动天然橡胶全产业链发展。借鉴马来西亚吉打橡胶城、泰国宋卡橡胶城、泰国立盛橡胶工业园等的经验,按照“园中园”方式,在儋州市国家现代农业产业园中选址建设橡胶工业产业园,形成港(中国洋浦港)城(儋州城区)园(橡胶工业产业园)联动机制。园区分为初加工、新材料、乳胶制品、装备制造、轮胎及橡胶制品、研究与开发、橡胶木加工、仓储物流、产品展示、原辅料生产、检验检测认证等模块,打造从种苗到产品的产业集群。与中国洋浦港、洋浦经济开发区等互联互通,充分发挥洋浦港的支点作用,加强与内陆地区、东盟市场的衔接。完善园区道路、水电及能源供应等基础设施,建设污染物处理设施,最大限度减少园区企业的污染物处理成本。对入园企业给予土地租金、设备购置、税收、人才、科技创新等方面的优惠政策,实现企业即来即开工。

园区入驻企业的优先顺序。首先吸引海南中西部初加工以及仓储物流企业入驻,既可以加快规模化生产,实现技术更新改造,又降低初加工企业的环保成本。其次是乳胶制品企业。由于乳胶手套等产品需求较强,以天然胶乳为原料的乳胶寝具制造符合国际消费中心定位,且这类产业项目投资额相对小,所需辅料少,适合中小企业发展。再者是橡胶木加工和高性能胶研制。海南省橡胶木加工已初具规模,无害化处理技术创新加快,天然橡胶湿法混炼、脱蛋白恒粘度天然橡胶等已取得良好进展,争取先行引入天然橡胶混炼密炼生产线,带动原辅料产业发展,为橡胶制品业发展奠定基础。最后是轮胎、密封件等橡胶制品企业,尤其是引进米其林建设航空轮胎翻新线。

五、结 论

本文首先论述了保持天然橡胶进口关税的重要性的必要性,天然橡胶作为敏感商品,

从自身的弱质性和横向比较看,均需继续维持进口关税,关税征收并不必然导致下游制品行业竞争力提升。其次厘清了国内天然橡胶支持政策现状,马来西亚、泰国等主产国不断完善政策,海南白沙的实践证明了政策支持的重要性,但天然橡胶还没完全纳入全国农业支持政策体系,支持力度较弱。接着提出了海南自由贸易港天然橡胶进口关税改革的建议,需兼顾省内生产经营主体切身利益和封关运作后的高水平开放战略,不断完善产业扶持政策,评估进口关税降低或取消对本地生产的影响,通过完善产业扶持政策、提升产业竞争力等方式,减弱负面影响,最终取消进口关税。最后按照全产业链谋划,合理划分中央和地方财政事权与支出责任,提出完善扶持政策的建议,核心目标是夯实种植业和初加工业发展基础,打通后端产业链,实现制造业在全省天然橡胶全产业链产值中的比重超过一半,进而真正实现转型升级。

海南推动天然橡胶产业健康发展,既是服务国家战略资源安全、保障战略物资有效供给的需求,也是海南推进乡村振兴战略实施、发展地方经济的需求。割胶生产具有平滑性、无滞销风险、可藏胶于林、提供木材收入等特点,在漫长的农村转型过程中,天然橡胶仍将是海南省农民收入的重要来源之一。从马来西亚等传统生产国的天然橡胶转型经验以及产业特性看,需在全产业链视角下推动转型升级,但海南作为岛屿型经济,制造业发展基础弱,需要更好地发挥有为政府的作用,选择合适的环节,以点带面促进后端制造业发展。

[责任编辑:熊果]

Study on Boarder Protection and Supporting Policy for Natural Rubber in Hainan

LIU Ruijin, LIU Dong, MO Yeyong

(Rubber Research Institute, Chinese Academy of Tropical Agricultural Science, Haikou 571101, China)

Abstract: As a strategical raw material, natural rubber has always been a sensitive commodity in the international trade negotiations of China and the domestic industry plays a vital important role in effectual supply system. This paper finds that the supporting policy system for natural rubber is not complete comparing with cotton, sugarcane and other important agricultural products; the inport tariff of natural rubber does not necessarily lead to the dilemma of domestic rubber manufacturers, which have paid too much attention to tariff issues and take the compounded and mixed rubber as the tax avoidance; the current border protection policy for natural rubber is still efficient especially for producers in Hainan. It suggests that natural rubber should be covered by the agricultural policy system at central and local levels, and governments in Hainan can promote the whole-chain development of natural rubber mainly from prospects from finance, factor supply, talent, scientific and technological innovation, and industrial park. In addition, the loss evaluation and coping mechanism of natural rubber trade should be established.

Keywords: natural rubber; tariff protection; rubber manufacturing sector; industrial supporting policy; industrial park