

绿色贸易壁垒与我国绿色食品的发展

常进雄¹ 张德远²(上海财经大学经济学院, 讲师¹; 副教授² 上海 200433)

〔摘要〕 发达国家对食品安全的重视在逐渐演化成绿色贸易壁垒,并严重地影响到我国农产品的出口。对绿色贸易壁垒形成的政治经济原因进行了分析,并指出在绿色贸易壁垒条件下绿色食品是我国农业的发展方向,而且我国也具有发展绿色食品的比较优势。最后,对如何促进绿色食品的发展提出了一些对策建议。

〔关键词〕 食品安全 绿色贸易壁垒 农业 绿色食品

〔中图分类号〕 Q93 Q81

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 1000-7857(2004)11-0047-04

GREEN TRADE BARRIERS AND DEVELOPMENT OF CHINA'S GREEN FOOD

CHANG Jin-xiong ZHANG De-yuan

(School of Economics, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: Developed countries attach such an importance to food safety that they set up a green trade barrier, which has great influences on the export of China's agricultural products. This paper analyses the causes of the green trade barrier, points out that developing the green food the way to China's agricultural development and that China also has some advantages in developing its green food. Finally the author brings forward some suggestions on how to develop the green food.

Key Words: food safety, green trade barrier, agriculture, green food

CLC Numbers: Q93 Q81

Document Code: A

Article ID: 1000-7857(2004)11-0047-04

1 食品安全与绿色贸易壁垒的形成

1.1 发达国家因食品安全问题加强了食品安全管理

最近几年,发达国家食品安全问题接连不断。在欧盟,先后经历了疯牛病和口蹄疫的袭击,接着德国、比利时等国最近又相继爆发饲料丑闻,美国国内对转基因食品安全问题的争论也相当激烈。这些食品安全问题的不断出现,引起了社会公众和政府对于食品安全问题的广泛关注,致使发达国家不断加强了对食品安全的监管和提高食品安全的标准。

发达国家加强对食品安全的监管措施主要包括:(1)对国内的食品生产实行“从农场到餐桌”的安全控制体系,普遍贯彻全面且一体化的从农场到餐桌的全过程控制方针,使生产者、加工者、运输者、销售者和消费者在确保食品安全和质量方面都发挥重要的作用;(2)增强对进口食品安全的控制。因为随着世界经济的发展,新鲜和加工食品的国际贸易迅速增长,如日本60%以上的食品供应依靠进口,其他发达国家的食品供应也在很大程度上依靠进口(Mitsuhiro Ushio, 2002.1)。

1.2 严格的食品安全标准影响了我国农产品的出口

“入世”以来,我国农产品的出口因发达国家加强食品安全监管和提高食品安全标准而受到巨大影响。原来预计

在加入世界贸易组织之后,我国农产品由于具有价格上的优势将会促使出口迅速增加,对我国农产品出口的限制将会减少。但是在我国加入世界贸易组织之后,农畜等产品出口却不断受到食品安全问题的困扰,严重影响了这些产品的出口,且有加重趋势。如2001年1月到5月,我国最大的水产品出口市场——欧盟因食品安全问题全面禁止进口我国的动物源性食品和水海产品,导致水产品出口下降了70%以上。国家环保总局和我国质量检测协会提供的资料表明,2001年我国出口产品仅农副产品因农药超标而造成的直接经济损失达70多亿美元,而该数字在我国加入WTO后呈持续上升势头(翁鸣,2002)。

发达国家影响我国农产品出口的主要手段有以下几方面。第一,食品安全要求的指标越来越严格。例如,欧盟自2000年7月1日起实施茶叶农药残留新标准,禁止使用的农药从旧标准的29种增加到了新标准的62种,部分农药标准比原标准提高了100倍以上。第二,实施食品安全检查的范围不断增大。发达国家实施技术壁垒的范围目前已包括粮食、水果、蔬菜、畜产品、水产品、禽产品、茶叶等大部分农产品。2002年1月,欧盟以我国出口的小龙虾所含氯霉素超标为由,宣布全面禁止我国动物源产品进口(新华社,欧盟茶叶农药残留限量的新规定,2002-02-28)。第三,技术壁垒

收稿日期:2004-04-15。

作者简介:常进雄,男,1971~,上海国定路777号上海财经大学经济学院(200433),主要从事人口、资源和环境学研究,E-mail:

Changjinxiong@hotmail.com。

的禁令往往会引起连锁反应。一个发达国家或几个发达国家对我国实施技术壁垒,往往会引起其他一些国家对我国也实行技术壁垒。

1.3 发达国家严格的食品安全标准和管理具有贸易壁垒的特征,是新的绿色贸易壁垒

发达国家严格的食品安全标准和管理对我国的农产品出口产生以下影响。

1.3.1 歧视性 作为一类产品标准,食品安全标准必须遵守 WTO 关于国内产品与进口产品的平等待遇原则,但是发达国家在标准制定和实施过程中,却隐含着不利于进口产品而有利于国内产品,而且一些标准的制定更是带有明显的歧视性。例如,欧盟对氯霉素残留量的标准规定为 0.1~0.3ppb,远超过日本标准(50ppb)、美国标准(4~5 ppb),以至于欧盟国家自己的产品也常常达不到这一标准;日本为了阻止我国菠菜对其出口,在 2002 年 4 月公布菠菜中农药毒死蜱残留限量为 0.01ppm,既远远严于日本蔬菜中其它有机磷农药的残留限量(其它有机磷农药残留限量比毒死蜱高 10 倍以上),又大大超出美国、欧盟及国际组织的有关标准(美国、欧盟和 CAC 标准为 0.05ppm)。

1.3.2 贸易的技术壁垒作用 发达国家不断提高食品安全标准,事实上增加了进口食品进入市场的困难而构成了贸易的技术壁垒。此外,各个国家的食品安全标准并不一致,这使我国的农产品出口在适应变化多端的食品安全要求上存在着困难,而且不断变化的食品安全标准,也给我国农产品出口商在信息获取上造成不便。

1.3.3 增加了我国农产品的出口成本和费用,降低了我国农产品的竞争力 通过提高食品安全标准,增加对我国农产品的检测指标,以及强化对我国农产品的检测程序,事实上增加了我国农产品的出口费用,降低了我国农产品的国际竞争力。

1.4 绿色贸易壁垒将会被发达国家更多地使用,并影响我国农业比较优势的发挥

目前,世界贸易组织在有关人体健康和环境问题方面的原则立场是:各缔约方为了保护人类、动植物的生命、健康和环境,有权采取必要的管制措施。这为今后国际贸易中的保护主义运用食品安全的名义,采取更加隐蔽的贸易壁垒,设置各种障碍阻碍外国商品的进口提供了“借口”。由于绿色贸易壁垒与传统的贸易壁垒在本质上有着重大区别,绿色贸易壁垒不会像传统的贸易壁垒那样在国际贸易发展的过程中逐步地被淘汰,而会不断地被强化。在我国加入世界贸易组织之后,发达国家对我国农产品出口限制将会更多地使用绿色贸易壁垒来取代传统的贸易壁垒。这将影响我国农产品的出口和农业比较优势的发挥。

2 绿色贸易壁垒形成的政治经济学

2.1 绿色贸易壁垒具有合法的法律基础

绿色贸易壁垒形成的两个法律基础是乌拉圭回合达成的动植物卫生检疫措施协议(SPS)和贸易技术壁垒协议(TBT)。这两个协议允许成员在国际贸易中采取保护人类、植物和动物的生命和健康所必须的措施。其中,SPS 协议适用于食品和农产品的健康及安全标准;TBT 协议针对环境保护措施以及产品有关的 PPMS 法规进行约束。TBT 规

定,只要是为了保护人类、动植物的生命、健康和环境,且不构成武断或不合理的差别待遇,不构成对国际贸易的变相限制,缔约方可制定技术性的规定;SPS 规定,对动植物携带疾病的传播或者输入,对添加剂、污染物、毒素、食物、饮料、饲料中导致疾病的有害物的含量,缔约方有权选择自认为是合适的措施来保护其管辖范围内的人民、动植物的生命和健康。

2.2 发展水平差异导致的标准差异

由于经济发展和科技水平的差距,发达国家与发展中国家在食品安全标准上存在相当大的差异。在发达国家,农业是以高度的标准化为基础生产的,农产品从新品种选育的区域试验和特性试验,到播种、收获、加工整理、包装上市都有一套严格的标准;在食品加工环节,要求食品加工业在管理上实行“良好生产操作规程 GMP”,在安全控制上普遍实行“危害分析与关键控制点 HACCP”体系和“ISO9000 标准”体系。我国现有的食品安全标准普遍存在陈旧、有失规范、不适应现实发展需要或与国际不接轨的现象;同时,加工产品质量控制体系还不够完善,严重影响产品质量和参与国际竞争的能力。比如,我国现行的《食品卫生法》,对 104 种农药在粮食、水果、蔬菜、食用油、肉、蛋、水产品等 45 种食品中规定了允许残留量,共含 291 个指标;而国际食品法典,对 176 种农药在 375 种食品中规定了 2 439 条农药最高残留标准。

造成我国与发达国家的食品安全标准差异的原因有以下几方面。一是收入水平的巨大差异。二是科技水平的差异。发达国家在涉及食品安全的生产控制和检测各个环节都具有很高的技术水平,如欧盟对氯霉素残留量的标准规定为 0.1~0.3ppb,而我国现有的检测设备达不到这样的水平。三是生产组织方式的差异。发达国家农业生产的组织化程度很高,农场规模很大,更加容易进行标准化的生产和质量控制;而我国的小农业生产模式本身对标准化的需求就不高,很难进行生产环节的质量控制。

2.3 对本国农业的保护

发展中国家的农产品在发达国家比较受欢迎,不是由于品质的原因,而是由于价格比较低廉。但发展中国家农产品进口的大量增加则对发达国家国内的农业生产构成了一定的冲击。对于发达国家来说,提高进口食品安全标准可以阻止发展中国家农产品的进口,或者增加发展中国家农产品的出口成本,使其失去成本优势,从而达到保护本国农业的目的。以中日蔬菜贸易战为例,日本从 2001 年 4 月 23 日至 11 月 8 日之间对我国蔬菜实施紧急限制进口措施,其根本原因就在于对其本国农业的保护。日本由于大米国际竞争力太弱,从上世纪 70 年代以来,实施了一定的生产补贴和收入支持措施,让农户把水田改种旱地作物(如蔬菜),以确保国内的农业生产。但是蔬菜,尤其是香菇、大葱、灯心草等农产品却受到来自我国的巨大竞争,在自由贸易条件下,我国保鲜蔬菜对日出口增加是不可避免的。在日本蔬菜产地的农民、农协、地方政府的强烈要求下,日本政府对进口的大葱、香菇、灯心草实施限制进口紧急措施,也就必然成为日本政府解决农业问题的一个政策选择(陈永福、何秀荣,2001)。

2.4 我国食品安全存在的问题

在食品的生产过程中,许多农作物大量使用农药,在消灭病虫害的同时,却将农药残留在粮食、水果、蔬菜内,实际上这部分食品已经被污染。据国家质量监督检验检疫总局公布的 2001 年第三季度产品抽查结果,其中蔬菜农药残留量最为引人关注。23 个大中城市的大型蔬菜批发市场,农药残留量超标的“问题菜”高达 47.5%,也就是说全国有近一半的蔬菜都属于不能食用的“农药蔬菜”。抽检显示,有相当多的“问题菜”检测出了甲胺磷等高毒、剧毒农药。许多农产品生产缺乏质量规范和安全约束。例如,种蔬菜时大量使用禁用农药、化肥;水产品养殖中则时常投喂各种药物;不少家禽都是用添加剂和药物催长起来的。这些问题的暴露,对低价优势的冲击是致命的。

在食品加工环节,问题也不少。例如,山西发生的用工业酒精兑成白酒,造成的人们饮用后死亡事件;河北石家庄发生的使用泔水油制作油炸食品事件;用工业油冒充食用油;在食品、饮料中滥用色素、防腐剂,等等。这些做法都不同程度地对人体健康造成危害。

3 绿色食品是我国农业的发展目标

3.1 绿色食品能满足发达国家对食品安全的要求

绿色食品是指经国家专门机构认定、许可使用绿色食品标志商标的无污染、安全、优质、营养类的食品,具有有机食品^[1]和可持续农业产品的特征。现在我国将绿色食品分为 A 和 AA 两个级别。A 级绿色食品是指在生产中允许限量使用某些化肥、农药、合成添加剂等;AA 级绿色食品是指吸收了传统农业技术和现代生物技术,与国际有机食品接轨的产品。绿色食品最显著的特点就是符合以环保、安全、健康为目标的可持续发展要求,代表着未来农业和食品发展的方向;其要点是通过建立和恢复农业生态系统的良性循环,维持农业的可持续发展。从已经通过认证的绿色食品生产基地来看,农田生态环境普遍好转,各种有益生物种群明显增加,农业废弃物得到了充分利用。从出口情况来看,我国绿色食品目前还没有 1 宗出口受阻的记录,绿色食品能满足发达国家对食品安全标准的要求。

3.2 发展绿色食品能满足国内外消费者的需求,具有广阔的市场前景

最近 10 年来,我国经济发展迅速,国民收入不断增加,尤其是东部沿海地区,人均收入已经达到或超过 2 000 美元。根据国际经验,这样的收入水平使得人们从重视食品的数量转为重视食品的质量,而发展绿色食品正符合这个消费趋势。发达国家由于收入高、环境保护意识强,对绿色食品的需求更高。随着社会的进步、生态环境保护意识的增强,绿色消费^[2]渐成时尚。而绿色食品能够极大地满足人们绿色消费的时尚,顺应消费潮流。

虽经过 10 多年的发展,但绿色食品在国内仍处于市场开发阶段,主要产品市场满足度很低。到 2002 年底,全国绿色食品销售额为 500 亿元,其中出口创汇 4 亿美元,相对于农产品和食品总量来说,绿色食品发展的规模、生产总量和开发面积都比较小,只占全国大宗农产品种植面积和总产量的 2%左右,但是这项产业经过 10 多年的成长,已经显示

出了现实的发展空间和未来广阔的发展前景。近几年来,在 market 需求的拉动下,我国绿色食品产品开发以年均 30% 的速度在增长。

3.3 发展绿色食品是我国农业可持续发展的内在要求

3.3.1 农业的可持续发展需要良好的生态环境 良好的生态环境是农业乃至社会经济可持续发展的基础,但是在过去的几十年里,我国农业由于发展思想的偏差,在发展过程中给生态环境造成了极大的负面影响,并危及到农业自身的可持续发展。例如,荒漠化面积已经达到 262.2 万 km²,并且还在以每年 2 460 km² 的速度扩展;水土流失面积达到 179.4 万 km²;过量使用农药化肥不但造成农产品的质量不高,而且对生态环境也造成了负面影响。农业自身的可持续发展需要一个良好的生态环境,而发展绿色食品产业则可以达到这个目的。从现实情况来看,最早发展绿色食品的地区,其农业发展和生态环境都实现了良性循环。

3.3.2 发展绿色食品可以达到增收的目的 20 世纪 90 年代以来,农业增产不增收的问题相当突出,并成为影响农业可持续发展的重大问题。造成这样一个问题的原因是多方面的,但是农业自身的发展也需要新的模式,以提高农产品的质量,满足国内外消费需求的改变,进而提高农民收入。由于绿色食品符合当前的消费趋势、市场前景看好,其价格比传统的农产品要高(目前市场上绿色食品的价格要比同类产品高 1~4 倍),因此在增加农民收入上具有极大的潜力。

3.4 我国具有发展绿色食品的比较优势

我国在发展绿色食品方面具有以下优势。一是已经具有一定的基础。绿色食品在我国已有 12 年的发展时间,截止 2002 年底,全国共有 1 217 家农业和食品加工企业的 2 400 个产品有效使用绿色食品标志商标,产品年销售额为 500 亿元,出口创汇 4 亿美元。绿色产品质量和商标品牌已得到广大消费者的认可。二是具有劳动力众多的优势。绿色食品是一种劳动集约型和技术集约型的农业,需要的劳动力比较多,而我国劳动力资源极为丰富,可发展劳动密集型与技术密集型相集合且价值大的绿色农产品。三是农业自然资源具有多样化特点。我国自北至南跨越 9 个热量带,地域辽阔、多山多草原、生物资源种类繁多、品种丰富,为发展各类特色绿色农产品创造了有利条件。四是具有发展生态农业的传统优势。我国农民经过几千年积累,具有丰富的精耕细作技术和绿色农业的传统基础。20 世纪 80 年代以来生态农业的试点也为绿色农业的发展奠定了坚实基础。

4 促进我国绿色食品快速发展的一些思路

4.1 建立与国际接轨的绿色食品安全保障体系

4.1.1 建立与国际标准接轨的绿色食品安全标准体系

长期以来,我国农业只关注农产品数量的增长,而忽视其质量问题。我国食品的标准化体系等一直落后于发达国家,而国际贸易的游戏规则,其实就是标准的规则。提高食品的安全标准,不仅仅是我国绿色食品走向世界的问题,也是扩大国内市场、保障人民生命健康的大问题。建立与国际标准接轨的绿色食品安全标准,是我国绿色食品走向世界的一个基础。

4.1.2 建立与国际接轨的绿色食品认证体系 这种认证是绿色食品在国际市场的通行证,是消费者、进口商、批发商、零售商共同认可的质量凭证。鉴于绿色食品的认证严格、有效期短,如果远离我国产地,到欧美异地认证,认证成本较高,这实际上限制了我国绿色食品的生产和出口。在我国建立认证体系有利于降低认证成本,便于大规模地组织生产,促进绿色食品的快速健康发展。目前我国绿色食品认证体系建设方面,还没有形成统一的农产品认证体系,认证机构数量繁多,造成通过认证的农产品质量良莠不齐,消费者难以识别产品质量,并且这些认证也没有得到国际间的互认。

4.2 以农业产业化方式来推动绿色食品的发展,降低绿色食品的成本

绿色食品虽然在国内得到了迅速发展,但是由于价格太高,也阻止了绿色食品市场的扩大。绿色食品价格过高除了认证成本高之外,小型分散的生产方式是导致生产成本过高的主要原因,而且小农业生产模式也很难建立起强大的绿色食品品牌形象。绿色食品的生产有严格的标准体系,需要企业化的生产为依托。农业产业化的组织方式由于利用公司+基地+农户的生产方式,把分散的农户组织起来进行生产和参与市场竞争,在推动绿色食品的发展上具有巨大的发展空间,其优点在于:(1)降低绿色产品的生产成本,使得绿色产品更加容易普及和推广;(2)易于采用和遵守共同的绿色食品生产标准,减少“搭便车”现象;(3)使绿色食品的生产和市场紧密联系在一起,在绿色食品的开发上更加具有市场针对性,使绿色食品的发展适应市场的需要。

4.3 利用世界贸易组织的“绿箱”政策对绿色农产品进行扶持

我国在发展绿色食品上虽然具有广阔的发展空间,但是面临的现实问题也不少,例如绿色食品的产量较低、农业生态环境的持续恶化等。要发展绿色食品,还需要国家给予扶持。由于“绿箱”政策不会引起国际农产品的贸易扭曲,在《WTO 农业协议》里对“绿箱”政策则免予减让承诺,因此我们需要充分利用 WTO 的“绿箱”政策对绿色食品的生产和开发进行合理的扶持。扶持的重点应该是:(1)绿色食品技术的开发、推广和普及,如研究开发安全高效、环境相容性好的绿色农药新品种,建立各地农产品安全评价中心,加强农产品质量安全关键控制技术和综合配套技术的研究等相关技术;(2)加强对农业生态环境的建设。

4.4 重视“绿色营销”的作用,培育和发展具有影响力的绿色食品品牌

所谓“绿色营销”就是企业为了满足人们的绿色消费需求,履行环境保护的责任和义务,实现自身的盈利所进行的市场调查、产品开发、产品定价和分销,以及售后服务等一系列的经营活动。绿色营销在国际上兴起的主要原因在于人们绿色消费观的形成,即消费者在购物时更加注重商品对环境保护和自身健康的作用。绿色食品不同于普通食品,它不但具有很高的品质,而且还具有良好的环境保护效果,但是目前国内的消费者对此了解还很少,因此需要借助绿色营销手段,培育和发展具有影响力的绿色食品品牌,扩大绿色食品在国内外消费者中的影响,以此来推动绿色食品的发展。

4.5 绿色食品的生产者要充分利用 WTO 有关规则,维护自己的合法权益

一些发达国家将有关标准制定得严格到没有任何产品可以达到的程度,所以食品安全和动植物检疫措施很容易被滥用。例如,即使一个国家采用的是国际通行的标准和措施,并且进口食品也符合所有的健康和安全要求,但进口国的政府机构仍以未达到其健康要求为由,拒绝食品的进口。而且一些发达国家在动植物检疫措施上具有明显的歧视性,其目的在于阻止进口食品,以保护本国农业。但是 WTO 的 SPS 协议要求各成员国应确保任何动植物检疫措施必须以科学原理为依据,并规定凡是没有充分科学依据的动植物检疫措施以后一律不准实施;在科学依据不充分的情况下,可临时采取某种动植物检疫措施,但应在合理的期限内作出评价。针对发达国家滥用食品安全、动植物检疫措施的情况,我国绿色食品的生产者应根据 WTO 相关规则来维护自己的合法权益,为此应做好以下两方面工作。一是加强对食品安全和动植物检疫措施的科学研究,鉴别出发达国家哪些食品安全、动植物检疫措施是否具有歧视性和符合 WTO 规则。二是发挥行业组织的作用,积极组织国内绿色食品生产者应对新贸易壁垒。

参考文献与注释(References)

- [1] 有机食品是指来自于有机农业生产体系,根据国际有机农业生产要求和相应的标准生产加工的,并通过独立的有机食品认证机构认证的一切农副产品,包括粮食、蔬菜、水果、奶制品、禽畜产品、蜂蜜、水产品、调料等。有机农业是一种完全不用化肥、农药、生长调节剂、畜禽饲料添加剂等合成物质,也不使用基因工程生物及其产物的生产体系,其核心是建立和恢复农业生态系统的生物多样性和良性循环,以维持农业的可持续发展。
- [2] 绿色消费是指消费者从保护健康和个体利益的角度出发对绿色产品的消费;或者是消费者旨在保护生态环境、在消费过程中减少资源浪费和防止污染,从承担社会责任的角度考虑而采用的一种理性消费方式。
- [3] 胡振华,王敏轶. 绿色营销:促进经济与生态协调发展[J]. 经济管理,2003(1)
- [4] 龙卓舟. 绿色贸易壁垒和我国农业的发展 [J]. 农村经济,2002(6)
- [5] 苏鸿郁. 试论绿色贸易壁垒与农产品的出口[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版),2002(9)
- [6] 施用海,邵宏华. 应对新的贸易壁垒 [J]. 宏观经济研究,2003(3)
- [7] 张志华. 我国绿色食品市场发展存在的问题与对策分析[J]. 农业经济问题,2001(6)
- [8] 郎平. 新一轮多边谈判中贸易与环境问题 [J]. 世界经济与政治,2003(1)
- [9] 日本厚生省食品安全处 Mitsuhiro Ushio. 食品安全管理问题 [R]. 见:联合国粮农组织/世界卫生组织全球食品安全管理人員论坛文集[C]. 摩洛哥马拉喀什,2002
- [10] 翁鸣.我国农产品进出口贸易状况分析[N]. 期货日报,2002-12-11
- [11]陈永福,何秀荣. 中日蔬菜贸易战原因分析和对策探讨[J]. 世界农业,2001(8)

(责任编辑 肖庆山)