

对 WTO 中我国农业承诺的分析及对策

An Analysis on China's Promise of Agriculture in WTO and China's Policies

何忠伟

(中国 农业科学院研究生院 北京 100081)

加入 WTO 农业谈判主要集中在农产品关税减让、关税配额、出口补贴、动植物检疫、农业补贴、农业领域的服务贸易等问题上,大体可归纳概括为进口承诺、出口承诺、国内支持面承诺、农业服务承诺 4 个方面的内容。

一、进口方面承诺的内容及分析

1. 关税减让 我国承诺农产品关税税率到 2004 年进一步降低为 17% 左右。其中到 2004 年,对美国所关注的肉类、园艺产品和加工食品等 86 项农产品的关税,由现行 30.8% 的平均税率下降到 14.5%。关税结构上,我国承诺大部分农产品关税税率在 10% ~ 19% 之间,配额外最高关税也仅为 65%,而美国、欧盟、日本都有 100% 以上的高额税率区。我国的农产品关税总水平低于发展中成员(一般都在 20% ~ 60% 之间),也低于新加入成员。故在新一轮农业谈判中,要求各成员继续削减关税

的空间会更小。贸易上,关税的降低直接增强了进口产品的价格竞争力,但其影响有一定限度。这是因为除大豆、大麦外,部分关税降低幅度大的产品是劳动密集型产品,这方面,我国现在具有价格优势,即便降低关税之后,进口品的价格也将显著高于国内产品的价格。

2. 关税配额 我国承诺对小麦、大米、棉花、豆油、食糖、羊毛、天然橡胶等重要农产品实行关税配额管理。我国所承诺的关税配额量都大于 WTO《农业协议》所规定的关税配额量。《农业协议》规定:初始的配额量为国内消费量的 3%,最终配额量为国内消费量的 5%。我国粮食的配额量约占消费量的 5.7% ~ 8.8%,其它产品都大大超过这个标准,棉花、糖和油料,配额数量为国内生产量的 20% 以上;棉花配额数量大于历史上任何一年的实际进口数量;植物油配额数量是历史上最高进口数量的两倍;糖的配额仅小于历史上个别年份的进口数量;而玉米每年的配额数量相当 80 年代或者 90 年代全

以提高产品的国际市场竞争力。地方政府的招商引资工作要逐步让位于中介机构,让中介机构唱主角。这是市场经济走向成熟的必然结果。招商引资是专业性强的经济活动,不论是引进新项目还是引进合作方,都要经过科学论证和艰苦谈判才能完成;声势浩大的会节招商,不会降低招商成本,也难确保招商质量。倡导中介招商,即通过专业的投资中介机构,将招商项目推向相关投资市场,并通过中介机构为招商方选择合适的合作伙伴和投资者。中介招商强调专业化运作,而不是不管懂不懂就分派招商任务,结果资金到位率较低。中介招商目标的针对性强,项目潜在投资人明确,而不是到处发材料、开几场新闻发布会泛泛而谈了事。招商引资是一种商业行为,应当由中介机构按照国际通则和市场规律去做。

二是要创造特有的地区投资环境,使其能展现出本地区几十年积淀的综合经济基础潜力及其特征。目前,在我国吸引外资力度最大的城市当数上海、北京和深圳。显然,其综合资源优势是其它城市难以竞争的。但是如何营造特有的地区环境,进而

发挥地区经济特色,这对其它城市吸引外资具有特别重要的意义。从吸引外资的发展趋向与形式看,传统的基础工业和高新技术产业性的新项目投资已由沿海开放城市逐步向我国西部和内陆开放城市转移;跨国公司对我国沿海开放城市下一步的投资趋向是服务性产业、购并性产业及高新技术产业增资项目。哪个城市具备相关的条件,并具有良好的配套环境,哪个城市就能吸引跨国公司投资。政府通过创造更宽松的配套环境,既能鼓励外国跨国公司发展新经济产业,又能鼓励外国跨国公司购并国有企业。配套环境独特性就是体现在促进地方特色经济的发展上。当然,一个良性的投资环境是要与发达国家和地区的市场经济环境相适应的,这就需要在当前形势下,按照现行国际惯例,进一步搞好城市软环境建设。对于跨国公司较集中投资的区域,应借鉴北京中关村和上海浦东新区、张江高新区的经验,构造适应市场经济发展的法治平台,进而优化投资环境,并为地区经济、社会、生态的协调发展打下良好的基础。

(责任编辑 王宏章)

部实际进口数量(未扣减出口)。同时配额内关税只有1%~3%,这意味着上述产品的关税配额对控制进口的作用将十分有限,并且目前这些产品的国内市场价格均高于国际市场价格,入世后这些产品的国内市场价格将会受到显著的影响。实行的关税配额,并不一定是每年实际的进口数量。关税配额量能否变为实际进口量,还要取决于国内的市场需求。自1995年执行关税配额以来,WTO各成员的关税配额执行率并不高,仅有50%。然而,对我国的关税配额管理却有特殊的规定:第一,规定了给非国营贸易的不同份额;第二,配额对贸易商的分配主要根据历史业绩;第三,每年到9月15日,如果获得配额的贸易商未用完配额,则收回尚未用完的配额,重新进行分配。这使配额量有可能在相当大程度上成为实际进口量。因此,与关税减让相比,关税配额的影响作用要远远大于关税削减。

3. 特殊保障条款 WTO《农业协议》规定,WTO成员的部分农产品在受到进口冲击时,可使用特殊保障条款(SSG条款),临时征收附加税,它是各成员国比较常用的一种保护本国农产品的手段。据WTO统计,美国、欧盟、日本是使用这个条款最多的国家。1995年到2000年美国使用特殊保障条款227起、欧盟172起、日本94起。但谈判结果是我国所有农产品都不能使用这个条款,使我们在一旦面临进口农产品冲击时,减少了一个比较简单、快速抑制进口的手段。如目前我国大豆生产虽然受到了进口大豆的严重冲击却不能援用这一条款。

4. 过渡性审议机制 按WTO规定,对各国的贸易政策要进行审议,贸易额前4位的成员每2年审议1次,其他成员每4年审议1次。尽管我国贸易额位居世界第7位,但谈判最终确定在我国加入WTO后的8年内,每年都要对我国执行承诺情况和国内与贸易相关的政策调整情况进行审议。这就意味着今后我国的国内政策法规,要尽量与世贸规则相一致,否则就有可能受到指控。

5. 动植物检疫 我国在中美农业协议中承诺解除长期以来存在的对美国部分地区小麦、柑橘和肉类的进口禁令。允许美国TCK(矮腥黑穗病)疫区小麦,在每50克不超过3万个TCK孢子的标准内可以进入中国市场。如果不采取有效措施,有可能将TCK疫情带到中国。对柑橘和肉类来讲,由于放开了进口检疫方面的限制,可能会增加进口量,特别是肉类中的禽杂碎可能大量进口。《中美农业协议》中我国承认美国农业部为猪肉、牛肉和禽肉制定的卫生标准,中方将允许美国农业部食品安全和检疫服务机构批准的工厂向中国出口肉类。虽然中国有权对美国工厂进行抽查,并可以在到货口岸对美国进口产品地行抽查,但由于一般不需要再检疫,将会对国人畜禽防疫产生一定的消极影响。

二、出口方面承诺的内容及分析

1. 出口补贴 我国承诺取消农产品的出口补贴,包括价格补贴、实物补贴,以及发展中国家可以享有的对出口产品加工、仓储、运输的补贴。目前农产品主要出口国都不同程度地给予出口补贴,欧盟为84.96亿美元,美国为5.94亿美元,加拿大为3.63亿美元。我国承诺完全取消出口补贴,这将使我国农产品外于不平等的竞争地位,一些有优势的出口产品竞争力下降。近两年,我国在玉米、大米、小麦出口上都有一定的政府补贴,2000年补贴为15.6亿元人民币(折合1.88亿美元),其中玉米每吨补378元、大米每吨补220元、小麦每吨补300元左右,若取消这项补贴,玉米、小麦将很难再出口,大米的出口优势也会降低。

2. 对中国的过渡性保障措施 一方面,当我国农产品受到进口冲击时,不能使用《农业协定》的特殊保障措施;另一方面,我国加入WTO后的12年中,如果我国产品出口到WTO成员,对其生产者造成市场损害或者出现市场损害威胁时,该成员在与我国磋商未达成协议的情况下,可对我国出口产品采取限制进口或撤销关税减让的措施,该项措施有效期可延续2年;而世贸组织规定的一般保障条款不是针对某一进口国的,所实行的临时性保障措施只有200天,实施后要对主要出口国进行补偿。这种针对中国的特别规定,增加了今后我国扩大农产品出口的难度,使我国推动农产品出口主要不能靠出口数量增加,而是只能采取出口产品多元化、市场多元化,以提高附加值增加出口额。

3. 采用第三国价格计算损害的规定 谈判确定我国加入WTO后的15年间,在对我国进行反倾销调查时,要使用第三国价格或成本,除非能证明这个产品生产、制造和销售过程中具备市场经济条件。我国劳动力资源丰富,若按劳动密集型进行反倾销测算,所计算的损害程度会被扩大,将使我国农产品在国际贸易纠纷中受到不公正的裁决。

4. 反倾销、反补贴和保障措施 为了保证贸易的自由和公平,世贸组织制定了反倾销、反补贴与保障措施3个协定,这对进口国具有重要意义,是各成员保护本国产业的有效手段。我国的农产品以劳动密集型产品和加工品出口为主,入世后我国会有更多的农产品进入国际市场,进口国也必然会利用上述3种手段保护其国内产业。我们要防止这3个手段被滥用。如:日本对我国的大葱等产品征收高额附加关税,就是以一般保障措施的名义实施的临时性措施,尽管我国政府经调查认为日本启用保障措施的证据不足,双方正在进行磋商,但按照WTO《保障措施》的规定,若启用临时性措施可先行

执行,有效期为 200 天,这对我国大葱出口还是造成了相当大的影响。

三、国内支持方面承诺的内容及分析

在“黄箱”政策方面,我国承诺把《农业协议》6.2 款的投资补贴和投入品补贴计算到 6.4 款的“微量允许”中,确定我国特定产品和非特定产品都只享有农产品总产值 8.5% 的免于削减空间。

1. 特定产品 特定产品是指政府定价收购的农产品。以 1996~1998 年为基期,我国的特定产品有大米、玉米、小麦、棉花 4 个产品;若按 8.5% 计算,我国还有 66.25 亿美元的价格空间。特定产品的价格支持空间,并不意味着都需要国家财政直接支出,它是按相关农产品的国内收购价格和国际市场价格之间差数进行综合反映的。如果国内收购价格上升或国际市场价格下降,该产品的支持空间就有可能缩小以至占满。根据 2000 年数据,我们对小麦、玉米、大米按 8.5% 进行了测算。假设国际市场价格不变,小麦有 11.21 亿美元的价格空间,每斤价格上浮 0.118 元,就可把价格空间占满;稻谷的价格空间略大一些为 20.23 亿美元,每斤价格上浮 0.267 元,可把价格空间占满,可见这个价格补贴空间并不大。

2. 非特定产品 非特定产品是指政府对农产品及农业生产资料的其他补贴和农业投资补贴(如贷款贴息)。1996~1998 年我国农业生产资料价差补贴为 33.87 亿美元,投资补贴为 1.56 亿美元(尚有一些补贴项目未计入),若按农产品总产值(扣除水产品) 8.5% 计算,非特定农产品的补贴空间为 209.82 亿美元,减去已发生部分尚有 174.40 亿美元的空间,以 1999 年数据计算,我国非特定产品的补贴空间为 216.12 亿美元,扣除已发生部分,尚有 121 亿美元的空间,折合人民币 1 004 亿元。

四、农业的服务领域承诺的内容及分析

我国承诺职业服务中的农业、林业、畜牧业、渔业附属服务,允许设立合营企业,但不允许外资控股。批发服务不迟于 2003 年 1 月 1 日,允许外国服务提供者从事农药和农膜的批发业务;不迟于 2003 年 1 月 1 日,允许外国服务提供者从事化肥、成品油的批发业务;不迟于 2002 年 1 月 1 日,允许外资控股,取消所有数量的地域限制;不迟于 2003 年 1 月 1 日,取消所有股权企业设立形式的限制;不迟于 2005 年 1 月 1 日,没有限制。零销服务不迟于 2003 年 1 月 1 日,允许外资企业从事农药、农膜和成品油零售业务;不迟于 2003 年 1 月 1 日,取消年有地域限制、数量限制、股权或企业设立形式限制。不迟于 2005 年 1 月 1 日,没有限制。仓储服务在加入时只

允许设立合营企业,外资比例不超过 49%;不迟于 2002 年 1 月 1 日,允许外资控股;不迟于 2003 年 1 月 1 日,没有限制,允许外商独资。

我国承诺在未来 2~4 年内允许外国企业在我国设立从事农业、林业、畜牧业、渔业有关服务的合营企业;允许设立仓储服务的合营企业;允许从事化肥、农药、农膜、成品油的批发和零售。

在农业服务领域方面,市场的开放,国外企业的进入,一方面有利于我国加快农产品及生产资料流通体制的改革,提高农业生产资料质量,降低生产资料价格,提高对农民的服务水平;另一方面也会使国有流通企业和国内农业服务体制受到较大的冲击,人才外流,政府宏观调控手段减弱,在一些地区国外大企业有可能控制农业服务领域。

五、入世后我国农业发展的对策

1. 实施从“剥削农业”到“扶植农业”的战略转移,使“农业支持”变为“支持农业” 要积极推行“费改税”,逐步削减农业的税率与税基,争取到 2005 年我国农业完全对外开放的时候,国内的农业生产经营贸易只有象征性的税率。同时有效利用 WTO 的“绿箱”政策,切实加大各级财政对农业的支持力度,大力兴建农业基础设施,增加对农业的科研开发投入,加强农业科技队伍的建设,提升农产品的附加值,强化对农业生态环境的保护,有效构建出农业的绿色关税和绿色非关税贸易屏障,全方位增强农业自身的可持续发展能力。

2. 推进农村新一轮土地产权改革 即将土地产权划分为所有权、使用权、经营支配权,在承认农业现有责任田的使用权的基础上,赋予其出租、转让、抵押、参股的经营支配权,以促使农业专业化、规模化、产业化经营的发展。西方发达国家平均农业劳动力占有耕地达 300~500 亩,而我国只有 6~7 亩。入世后,尽管成员国之间农产品贸易的关税大幅度下降,非关税壁垒也基本消除,但我国这种小农经营模式仍将不可能甚至不会与其他发达国家农业的高产、优质、低价的规模经营和特色经营的方式相竞争。在市场经济中任何经济实体参与国际贸易都是受利益驱使的,综合考虑进入国际流通渠道所必需的运输、保险等费用时,农产品过小的经营规模根本无法获得比较利益。因此通过优化组合现有土地的经营使用权、发展特色农业、建立一系列具有比较优势的农产品(如畜牧、水产、蔬菜、瓜果、花卉等)的专业生产贸易基地,才可以确保我国农业卓有成效地参与国际贸易竞争,才可以确保我国农业有限的土地资源得到最合理的利用。

3. 建立完善的农产品贸易流通体制 要彻底打破国内农产品市场的地区分割、条块分割的现

状, 赋予任何合法生产经营的农户和乡镇企业以进出口自主权, 让农户直接参与到国际、国内贸易的流通及加工环节, 提升农户的获利空间。据 20 世纪 90 年代中期的一项调查显示, 我国大中城市的蔬菜流通费用占蔬菜零售价的 60%~80%, 有的甚至占到 130%, 这种严重扭曲的市场价格不仅损害了广大消费者的利益, 削弱了农产品的比较利益。而且还大大降低了我国农产品的国际竞争力, 减少了我国农产品参与国际贸易的可能性。当前国民经济总体外贸依存度达到 35%~40% 左右, 而农业却只有 10% 左右, 粮食的商品率 35%, 这种过于封闭的产业形势虽然在入世初期具有一定的防冲击作用, 但从长期和发展的角度出发却会极大地限制我国农业参与分享加入 WTO 所带来的巨大贸易利益。因此面对日益剧增的 WTO 挑战, 我国现有的不符合 WTO 规则的各种地方保护主义政策必须废除, 各种与 WTO 相冲突的法令条例必须及时修订, 各级政府应定位于“宏观引导者”、“信息提供者”的角色, 确保以一个全国统一开放的农产品贸易市场应对入世的挑战。

4. 从宏观产业政策层面上扶持乡镇企业的发展 乡镇企业是农民增收的支柱和转移农村劳动力的主渠道。据 1999 年统计, 在农村社会增加值和农民收入中分别有 64% 和 34% 来自于乡镇企业。但由于近年来国际国内经济形势的剧烈波动, 乡镇企业的发展空间被急剧压缩, 市场形势变得异常严峻, 仅 1997~1999 年间, 就有 200 余万家乡镇企业破产倒闭, 减少职工 1 971 万人。加入 WTO 后, 绝大多数乡镇企业由于设备陈旧、技术落后、人才匮乏、

(上接第 64 页)

车辆, 如推行合理规划配送网点及配送中心、优化配送路线、提高往返载货率等减少车辆运行、提高配送效率。其次要开展共同配送, 减少污染。共同配送是以城市一定区域内的配送需求为对象, 人为地有目的、集约化地进行配送。它是由同一行业或同一区域的中小企业协同进行配送。共同配送统一集货、统一送货, 可以明显地减少货流和污染; 可以有效地消除交错运输缓解交通拥堵状况, 提高市内货物运输效率, 减少空载率; 有利于提高配送服务水平, 使企业库存水平大大降低, 甚至实现“零”库存, 降低物流成本。第三要提倡绿色经营策略。物流企业要围绕绿色环保和可持续发展的理念开展经营, 不能安于现状、不思进取, 更不能存在“环保不经济, 绿色等于花费”的思想。要积极加强企业绿色化建设, 要使用绿色包装、采用可降解的包装材料、设计简易包装、减少一次性包装、提高包装废弃物的回收再生利用率、加强绿色包装宣传等; 要开展绿色流通加工, 由分散加工转向专业集中加工, 以规模作业方式提高资源利用率、减少环境污染; 要集

产品结构不合理、产权不明晰、管理不科学, 已经无力与实力超强的世界性跨国公司相抗衡。如在近期还来不及制定出适宜的产业扶持政策, 入世初期可能有 10% 左右的乡镇企业被市场淘汰出局。因此, 未雨绸缪, 从宏观产业政策上为乡镇企业规划出生存发展空间已刻不容缓。首先, 合理规划乡镇企业的布局, 从全局和长远的角度出发, 构建兼顾“经济效益、社会效益、环保效益”的乡镇企业小区, 形成乡镇企业群的规模效应、聚集效应和辐射效应, 并以此为基础大力发展小城镇, 为广大农业剩余劳动力创造与提供各种满足城市内部功能性服务需求的工作机会。其次, 实施乡镇企业产业大转移, 进行产品结构的深幅调整, 继续“关、停、并、转”小煤矿、小化肥、小火电、小钢铁、小玻璃等“五小”企业, 走“小、专、精、新、特”的发展之路。再次, 全面推行建立乡镇企业创业发展基金, 通过产权制度的创新和管理运作机制的创新, 鼓励民间资本和国际资本积极投资参股甚至控股, 从而增大乡镇企业发展基金的规模和提高其运作成功的可能性。

5. 赋予农民经营管理和专业技术人才跨境流动的自由权 要鼓励国内农业人才、资本在世界范围内自由寻求最好的发展机会。相对世界来说, 我国的人均农业资源非常贫乏, 而劳动力却很丰富, 其中一部分综合素质较高、有一定农业生产经营技能的专门人才, 可以到一些气候条件好、土地成本相对较低的国家去购买或租赁土地、开办农场。这样可以大量输出劳动力, 参与当地农产品市场的瓜分, 把人多的相对劣势转变为人力资源的比较优势。
(责任编辑 王宏章)

中处理流通加工中产生的边角废料, 减少废弃物污染; 要全面开展物流企业的科学技术改造, 通过第三方物流的建立和对物流流程、环节以及各设施器械的技术创新、技术引进和技术改造, 提高企业的营运能力和技术水平, 最大限度地降低物流的能耗和货损, 增强环保能力, 防止二次污染。

3. 对于消费者来说 要积极倡导绿色需要、绿色消费, 通过绿色消费行为方式迫使企业实施绿色物流管理, 通过绿色消费舆论要求政府规制绿色物流管理。

21 世纪的物流必须从系统构筑的角度, 建立废弃物的回收再利用系统。企业不仅仅要考虑自身的物流效率, 还必须与供应链上的其他关联者协同起来, 从整个供应链的视野来组织物流, 最终在整个经济社会建立起包括生产商、批发商、零售商和消费者在内的循环物流系统。绿色物流作为一种新的物流管理方式, 符合时代发展的要求和人类生存发展的利益, 因而必将成为 21 世纪物流管理发展的方向和趋势。
(责任编辑 王宏章)