

农产品走向国际市场与农业保护

Farm Products Entering International Markets and Agricultural Protection

郭书田

(农业部政策法规体改司 北京 100026)

我国经济正在发生两个重大的变化,一是由计划经济向社会主义市场经济“转轨”,二是国内与国际两个市场“接轨”。农产品市场化经历了两个阶段。第一阶段是1985年改革统购派购制度,大部分农产品放开了价格,实行了市场化,对关系国计民生的粮、棉、油、糖等大宗农产品实行“双轨制”(一部分实行合同订购或国家订购,另一部分放开)。第二阶段在1990、1991年两次调整粮食销售价格,在购销同价的基础上放开价格。到1992年,除棉花外,粮、油、糖等在全国绝大多数地区放开了购销价格,基本上结束了“双轨制”,实现了市场化。这是我国农村经济体制改革的重大成果,也是建立社会主义市场经济体制的重要标志。目前,我国农产品面临来自两个方面的挑战:一是农产品走向市场化以后,由于粮棉等大宗农产品属生物性产业,生长周期长,受自然灾害的影响大,与其他产业相比,经济效益低,农民的积极性不高;二是在国内国际两个市场“接轨”以后,国内市场势将受到国际市场的冲击,在生产基础脆弱、后劲不足、经营规模小而科学技术水平低的情况下,国内农产品势将处于十分不利的境地。因此,从我国农业的现状出发,研究如何提高农产品的竞争能力,如何实现农产品供给与需求的总量平衡,是我们面临的一项紧迫的重要任务。

一、农产品供给形势始终严峻

我国农产品供给的形势始终是严峻的,不能因为一时的农产品“卖难”或市场价格疲软就以为“供给过剩”,以至采取一些不适当的调整政策,压缩供给。我国农产品的供给经受来自三个方面不可逆转的压力。一是人口的增长。即使人口增长率控制在12%,每年仍净增人口1400~1500万人。我国耕地面积即使做到总量不再减少(被占的面积由新开垦的面积补偿),人均占有耕地面积仍将继续下降,预计在下个世纪中叶,人口总数达到峰值时,人均

占有耕地面积最多为1/15公顷。二是需求的增长。在由温饱转向小康以后,对粮食的需求主要不表现在直接消费上,而表现在间接消费上(由粮食转化为畜产品和水产品)。目前全国平均人均粮食消费量不到400公斤,主要是由于占人口80%的农民消费水平低。随着农民收入的增长,恩格尔系数会呈下降趋势,但对农产品的需求绝对量则是不断增长的。三是资源和环境的压力。我国资源和环境保护工作虽然取得了很大成绩,但由于历史的欠账太多,而在这方面的投入又十分有限,因而面临的形势十分严峻。这主要表现在:水土流失面积已达190万平方公里,新增流失面积大于治理面积;沙漠化面积每年新增2100平方公里,总面积超过150万平方公里;由于超载过牧,草原沙化、退化、碱化面积达9000万公顷,新增面积大于治理面积;工业对环境污染日益严重,近海水产资源基本枯竭。在资源和环境保护上,局部有所改善,总体仍在恶化,这给农业的持续发展带来了极大的压力。从1978年到1992年,自然灾害的成灾率由42%上升为50%。从某种意义上说,我国农业是一种“病态农业”,这是十分可怕的。

从上述三方面的压力来看,满足人口增长和生活改善而增加的需求是一件很不容易的事,需要经过长期的努力,才能有根本的好转。这是我国的基本国情。因此,加强农业是我国经济发展的一项长期战略,在税制、财政、金融体制改革过程中,从存量和增量两个方面调整财政、投资、信贷结构,增加对农业的投入,向农业倾斜,使农业的基础地位真正得到落实,是刻不容缓的当务之急。

二、提高农产品竞争能力的途径

提高农产品的竞争能力最终是要靠提高农民的素质和科学技术水平。因此,政府应增加对农业教育和科技方面的投入,这是治农之本。提高农产品的效益除了受价格因素制约外,还受经营规模、

产品质量和产品结构的制约。因此,我们可从以下三个方面采取措施,提高农产品的效益和竞争能力:

一是扩大经营规模。在实行家庭承包责任制以后,形成了有经营自主权的“农户经济”,但这个“农户经济”又是超小型的,全国每个农户经营的土地只有6.7亩。这种异常狭小的经营规模,既经不起自然灾害的风险,更经不起市场波动的冲击。因此,如何加速扩大经营规模的步伐,是一项极为重要的工作。扩大经营规模的先决条件是农业劳动力的转移,发展非农产业,加速城市化的进程,在农民转入城市有了稳定的职业和收入的情况下,自愿放弃承包田、才有可能扩大经营规模。同时还必须建立和发育土地市场,实行土地商品化,为促进土地经营权的流转创造条件,并给予法律保障。实践证明,沿海经济发达地区在非农产业发展起来以后,采取多种形式形成农业的适度规模经营是可能的。大体上有四种形式:一是把土地集中于种田能手,二是建立新的农场,三是由农业服务组织承包,四是由外地农民承包形成农业企业等。诚然,扩大规模经营并不一定会增加农产品供给总量,但由于劳动生产率提高,规模效益转好,能够增加务农农民的收入,有利于农业的持续发展,有利于提高农产品的竞争能力。

二是提高农产品的质量。我国农业正在从传统农业转向现代农业,从自给半自给农业转向商品农业,从数量型农业转向质量型农业。在这个转变过程中,提高农产品质量十分重要。面对市场的需要,在农产品品种方面要采取多种途径引进优良品种,提高品质。一个有竞争能力并能获得较高效益的食物品种要具备四个条件:营养价值高,适口性强,美观,无公害,不能存在药剂的残留物。在我国正在推广“绿色食品”,正是适应这种需要的举措。与此同时,还要面对市场的需要,调整产品结构:第一,在种植业中,把粮食、经济作物二元结构改为粮食、经济作物、饲料作物三元结构,在粮食中降低口粮比重;第二,按照各地自然资源的优势,发展高效益的经济作物;第三,在畜产品中,降低猪肉的比重,增加草食动物食品的比重;第四,大力发展水产品,增加水产品食物中的比重。

三是提高农产品的增值效益。农产品作为一种原料,价格和效益都很低,但经过粗加工、深加工,其转化的效益则是很高的。过去在计划经济体制下,农民只能生产原料,加工、流通过程中的利润则被别的部门获取,而农民处于低收入状态,这是很不合理的。目前,在我国农村,出现了多种形式的联合体,实现生产、加工、销售一体化经营,把加工、销售环节获得的利润返还一部分给原料生产者,有助于提高农产品的经济效益和增加农民的收入。这种

联合体大体有以下五种形式:一是公司+农户,即以国营工商业企业为龙头,把生产原料的千家万户农民连接在一起,形成生产、加工、销售、出口的联合体;二是农工商联合企业,即在原料生产基地,建立以农产品为原料的加工企业和销售企业,促进农业的发展和农业现代化;三是专业合作社或专业协会,即以产品为龙头,以股份合作的形式实行生产、加工、销售一体化经营,使之成为千家万户农民连接市场的中间组织,解决小生产与大市场的矛盾;四是科技生产联合体,即以科研或技术推广部门为龙头,实行以科技为先导,生产、加工、销售一体化经营,有助于提高农产品中的科技含量,增强竞争能力;五是集团公司,即打破社区、城乡、部门、行业和所有制的界线,在更大的空间里优化资源的配置和生产要素(包括土地、资金和劳力等)的组合,以使在市场化过程中取得更好的效益,也有助于打破城乡的分割状态,逐步缩小城乡和地区之间经济发展不平衡性带来的差距,使农民减少或避免市场波动中的风险。这些形式最终能够提高农民的素质,提高农民的组织化程度,提高农业抵御自然和市场风险的能力。此外,还要加快农产品购销体制和价格体制改革的进程。目前还有少数农产品尚未放开价格的应尽快放开,打破部门垄断和地区封锁,建立以农贸市场为基础,以批发市场为骨干,以期货市场为高级形式的市场网落,形成货畅其流、公平竞争的全国统一市场体系。

三、农业保护的必要性和措施

前面已经说到,农业的特点是自然再生产与经济再生产交织在一起的生物性产业,是社会效益大而经济效益低的准公益产业。在我国,农业又是基础脆弱,后劲不足,人均占有量很低的弱质产业。因此,除了从多方面提高农业自身的竞争能力外,还必须由政府采取必要的保护政策。保护的目的在于提高农产品的经济效益,提高农民的收入,提高农产品在市场上的竞争能力,这与农产品的市场化、国际化并不是对立的。在我国恢复关贸总协定(GATT)缔约国地位之后,农产品也不例外地要走向国际化,这正是我们积极争取复关的原因。现持续七年之久的乌拉圭回合谈判已达成协议,在解决农产品贸易保护主义方面有重大突破,无疑将对全球实现农产品贸易国际化有不可低估的重大作用。但是也应看到,保护与反保护、倾销与反倾销、限制与反限制、歧视与反歧视的斗争还将是长期的。

从全球农业的发展历史看,农业的保护主义与农业的发展是伴随而生的。19世纪中叶,由于工业革命带来的科学技术进步,为农业的发展提供了有力的手段,特别是为欧美国家农业实现现代化创造

了条件。而且,由于美洲交通运输业的发展,致使成本降低,大量农产品流入欧洲。在 20 世纪 30 年代经济危机之后,为保证关系国计民生的粮食的供应,世界各国也纷纷采取对粮食的保护政策。二次大战以后,由于新型工业的发展和农业现代化的推进,在农产品过剩的情况下,欧美发达国家对农业的保护除了关税与非关税壁垒以外,还采取价格补贴和价格支持的政策,增加农产品的出口。就粮食而言,犹如石油一样,已成为世界政治斗争的一种武器,因此欧美国家对农产品贸易保护既有历史的原因,也有谋求解决现实问题的选择。

国际上对农产品的保护的主要依据是:第一,农产品(特别是粮食)是人类赖以生存而又不可替代的生活必需品,关系到社会安定和国家自立,有重要的政治和社会意义;第二,农业有绿化土地,净化环境,改善生态的特殊功能;第三,农业具有生物性特征,在当前的科学技术条件下,还不能摆脱自然灾害的影响,因而处于不稳定的状态;第四,农民的分散性决定了其在市场交易与竞争中处于不利地位,在农产品过剩的国家对减少耕作面积和牲畜头数常采取“反补贴”的办法,以保护农场主的利益。由于保护依据不同,保护的对象和目标自然也是多元的。特别是发展中国家,一般处于农产品供给不足的状态,同时受资金、技术等条件的约束,生产手段比较落后,加之人口多,农业人口比重大,劳动生产率低,在农产品竞争中处于更加不利的地位,对农业采取适当的保护政策,自然是很必要的。

以国际上通用的生产者补贴等值(Producer Subsidy Equivalents)(简称 PSE)比较,13 种农产品生产者补贴等值:日本最高为 72%,韩国为 60%,欧洲共同体为 35.4%,美国为 24.6%、台湾为 19.2%,而我国大陆却很低,是负数。

因此,在我国复关以后,对农业的适当保护尤为重要。在国内,为了保护农民的利益,保证农民能够从农业的纯收入中得到社会平均利润,从而使农民有从事农业(特别是粮食)生产的积极性,对粮食实行保护价的办法十分必要。但 1993 年实行的保护价与国家定购价相同,低于市场价,因而未能起到保护的作用,需要调整。调整的依据应该是使农民种粮食不吃亏,即除去成本之外能得到一定的利润,并且不低于经营其他产品的收入。此外,国家财政和信贷用于农业基础设施建设、大型商品基地建设、改善农业生态环境以提高综合生产能力、改变贫困地区的面貌、发展农业科研教育以及推广事业等方面的支出,必须有较大幅度的增加,使农业的基础地位真正落实到实处。

我国政府为与国际接轨铺平道路已经做了大量工作,如降低关税,取消进口调节税,减少进口产品许可证与配额等,都做了重大努力,在复关以后,

一方面我们要遵守 GATT 的基本原则;另一方面要根据我国的具体情况和国际市场的变化,灵活运用各项例外条款。因此,应该强调的是,在实行减让关税方面应根据不同产品实行区别对待的方针,不能采取一刀切的政策,更不能以牺牲农业来维护工商业的利益,以避免在国际市场的剧烈冲击下,使农业处于萎缩状态,增加对国际市场的依赖性,造成难以估计的灾害性后果。为此,我们必须培养在农业和 GATT 方面具有丰富知识以及谈判能力的人才,使在贸易谈判中处于主动和有利的地位,保护我国农业的权益。

四、提高我国农产品及其加工产品在国际贸易中的地位

应该看到,我国农产品和以农产品为原料的加工产品在出口总额中占的比重是不小的。1990 年农产品及其加工产品出口值达 219.5 亿美元,占当年出口总值的 42.4%。农产品进口贸易位于世界前十名,主要是粮食、木材、化肥等,对缓解我国供给的不足起了积极的作用。在利用外国资本方面,累计达 80 亿美元,遍布全国各省。在劳务输出方面已有 12.8 万人,主要是来自农村。此外,沿海地区有一部分乡镇企业的产品主要面向国际市场,1992 年的供货额达 1 193 亿元,占全国出口总收购额的 42%。有一部分企业拥有直接进出口权,可直接跻身于国际竞争之中;还有一部分企业走出国门,在境外办企业或实行跨国经营。随着对外开放的进一步扩大,我国农产品及其加工产品走向国际,参与国际竞争,前景是很好的。应当充分发挥我国资源丰富、劳动力价格低的优势,增加在国际贸易中的比重。特别是在复关以后,可以充分利用有关规定,增加出口,开拓国际市场;也可以更直接地吸收和借鉴国际上的先进技术和管理经验,改进我国农产品及其加工产品的质量,缩小与国际的差距;也可以在走向国际的过程中改善国内工农业产品之间长期存在的不平等的交换关系,有利于农业的发展。

为与国际接轨,实行汇率并轨是极为必要的,极为适时的。这样更有利于出口和利用外资,也会改变我国有些农产品的国内价格高于国际价格而不得不予补贴的情况。在接轨之后,外国的农产品不断流入国内市场,这是必然的。在这方面应当发挥我国资源和人力的优势,以“物美价廉”与外国商品竞争。此外,在“接轨”以后,有关法律条文的对接,有关保护知识产权的对接,有关计算农产品成本口径的对接,有关产品质量和卫生标准的对接,有关农产品期货贸易的对接等,都须相应地跟上去。

(责任编辑 蔡德诚)