

“入世”后我国农业支持政策取向的思考

朱海洋

(上海交通大学 安泰管理学院 农村经济系, 上海 200052)

摘要: WTO 农业协议规定的农业保护和农业支持政策有不同的属性和指向, 入世后我国必须全面把握和充分利用两类政策的规则空间, 保证国内农业在内外制度接轨过渡中实现稳定持续发展。当前应以入世为契机, 加快农业保护支持政策的结构性调整, 突出重点, 重在功效, 在对世贸组织规则作适应性调整的同时, 着眼于农业长远可持续发展的开拓性调整, 形成我国农业保护支持政策体系法制规范的制度性安排。

关键词: 农业保护; 农业支持; 政策调整

中图分类号: F310 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2002)09-0069-06

入世后我国农业将全面融入世界农业体系, 直接面对新的市场环境和制度环境, 接受激烈的国际市场竞争考验和承诺的纪律约束。应对入世, 当务之急是全面准确地把握世贸组织农业协议规则, 结合我国的国情, 加快国内农业保护和支持政策调整, 以充分运用 WTO 的政策空间, 引导我国农业平衡过渡, 推动农业持续健康发展。

一、WTO 的农业保护政策和农业支持政策

乌拉圭回合农产品贸易协议规定的纪律与规则即世贸组织农业协议框架的核心, 是形成各成员方之间以市场为导向的公正、公平的农产品贸易体制, 具体规则涉及市场准入、出口补贴、国内支持和动植物检验检疫四个领域, 可分为边境保护和国内支持政策两大类。

农业协议有关关境保护约束包括: (1) 市场准入实行单一关税管理, 禁止非关税措施并将非关税壁垒转换成相应的关税等值, 减少非市场性的保护手段; 约束成员国关税水平, 实行关税减让, 降低关税税率壁垒; 建立以最低市场准入和现行市场准入标准为基础的关税配额管理制度和有差别的税率体系, 保证农产品多边贸易的市场准入空间; 实行特殊保障, 对关税化后达到价格触发和数量触发标准的农产品征收附加税, 实施有限关境保护。(2) 出口保护严格限制扭曲农产品贸易竞争的政府出口补贴政策, 反对贸易保护; 限定减让出口补贴的范围, 并从数量和价值两方面逐步削减成员国补贴水平。(3) 技术保护允许成员国出于居民卫生健康和动植物安全目的, 制定某些限制农产品进口的高于国际标准、准则的品质标准和检疫措施, 但不能形成环境保护、动植物安全及卫生健康方面不公平的歧视或隐蔽性技术壁垒。

农业协议有关国内支持政策的限制包括: (1) 无约束的国内支持政策, 允许政府动用财政资金提供一般性农业生产服务等对生产、贸易扭曲作用极小的支持措施; 允许对生产者采用不具有价格支持作用的补贴措施。上述扶持农业产业发展的“绿箱”政策各成员方既无减让义务, 也无上限约束。(2) 区别对待的国内支持政策, 允许发展中国家对低收入、资源贫乏地区农业生产者

收稿日期: 2002-06-28

作者简介: 朱海洋(1953—), 江苏江阴人, 上海交通大学安泰管理学院农村经济系副教授。

进行投资补贴,允许对农业生产者实施普遍的投资补贴,以促进落后国农业进步;对少数国家有限度地实施生产限制计划下的直接付款补贴,部分弥补生产者的收入。(3)约束性的国内支持政策,控制干扰市场机制运作,会产生贸易扭曲作用的政府市场价格支持、直接支付和补贴,以及涉及对特定产品的财政支持措施等“黄箱”政策;规定成员国的国内综合支持总量(AMS)及削减水平,减少市场竞争中的政府支持行为。

比较农业协议规则,不论是保护政策或是支持政策,WTO都作了禁止实施、限制或控制使用、区别实施和无约束使用等指向明确的具体要求,之所以作出差异显著的不同层次规定,取决于两类政策客观存在的区别。首先,两类政策有各自不同的作用范围,农业保护政策主要针对农产品贸易的关境保护倾向,旨在限制一国利用主权过度地对外设置贸易屏障,形成外加在国际市场竞争之上的保护墙,阻碍正常的国别间贸易流通;农业支持政策则意在控制和减弱成员国政府利用公共财政资源从本国内部干预农产品生产、流通的市场机制,改变生产成本、销售价格和供求关系从而影响内外贸的价格比较态势,产生不公平竞争。其次,两类政策使用的手段有区别,农业保护政策利用关税税率、关税配额和出口补贴等行政性的边境贸易保护手段,以及产品品质标准、检验检疫标准和环境保护等技术保护措施等实施强制性的对外保护;农业支持政策主要利用政府的公共预算支出、转移支付和信贷支持等财政性调控工具,从经济范畴干预农业生产、流通和分配关系,影响农产品供给,增加农业生产者的转移性收入。再次,从两类政策作用对象看,农业保护政策是规范按市场机制调节的竞争性私人产品的跨国贸易,维护农产品交易的国际市场秩序;农业支持政策管理的对象不仅有通过市场竞争调节生产和流通的农业私人产品,还包括按照非市场方式生产供给和调控、具有外部效应的农业纯公共产品和准公共产品等社会公共福利,包括公共财政为稳定社会提供的社会保障。两类政策的区别表明,农业保护政策和农业支持政策各有自身特定的功能定位和作用范围,解决各自不同的问题,不存在孰轻孰重,也不可能相互替代。

二、我国应充分利用 WTO 的农业协议规则

我国农产品国际贸易和农业在入世后的发展中,既需要运用 WTO 的农业保护政策,进行有理有节的自我保护,也需要运用农业国内支持政策,推动农业产业的可持续发展,任何放弃保护只讲支持,或只要保护忽视支持的观点都有失偏颇。

1. 世贸组织规则允许成员方政府在许可范围内对农业产业实施保护和支持。WTO 作为世界上唯一协调管理国与国之间贸易规则和贸易秩序的国际性组织,其存在和运作是以各成员国政府承诺有限让渡主权为前提,以多边成员相互对等承担义务为基础,成员国政府在游戏规则内实行权利与义务平衡,我国完全可以而且应当充分享受应有的权利,利用农业协议提供的农业保护和政策的政策空间,为农业发展争取相对有利的环境和条件。应当看到,世贸组织农产品贸易协议约束规则是各参与方利益妥协让步的结果,事实上世界范围内的农业保护和支持过去有,现在有,将来还会有,现有的规则无法让各成员完全放弃主权管辖,杜绝关境保护和国内支持,即使今后的多哈谈判也难以做到。问题不在于保护好还是支持好,世贸农业协议限制与否的标准是会否产生贸易扭曲,而不是不加区分地排斥农业保护,放任农业支持。对农业保护政策有违自由贸易原则的高关税税率、非关税壁垒、出口补贴以及技术保护等措施,都加以限制或禁止,对关税化后有违公平贸易要求,达到价格触发和数量触发标准,损害进口国利益的农产品倾销,允许受害国使用特殊保障条款征收附加税进行自我保护;对农业支持政策中会产生贸易扭曲作用的“黄箱”价格支持政策加以限制,而对矫正“市场失灵”的农业公共产品支持等“绿箱”政策则无任何上限约束。因此,现有世贸农业政策有既定取向,我们应从维护国家利益和公平自由贸易出发加以充分利用。

2. 世贸组织成员中农业发达国家普遍利用农业协议对农业实行较高水准的保护与支持。例如农业劳动生产率发达的美国,入世后在保持年农产品出口额约 400 亿美元、多种农产品占有世界市场主要份额的绝对竞争优势下,仍然通过各种途径对农业保持较高的保护水平,除采用关税配额和税率设置市场准入保护外,还对小麦、玉米等支付近 6 亿美元的农产品出口补贴、保持高达约 200 亿美元属于“黄箱”政策限制的国内支持和约 250 亿美元免于减让的“绿箱”政策扶持。欧盟至 2000 年农产品出口补贴总额约 8.5 亿美元,实施补贴的小麦出口量仍保持约 1400 万吨、粗粮约 1000 万吨、食糖约 130 万吨,削减后的国内综合支持总量也高达约 800 亿美元。农业发达国家由于在基准期实施的农业保护和国内支持的水平高,基数大,尽管实行农业协议承诺减让,但仍然保持远高于发展中国家的保护支持水平,存在事实上的不公平,从整体上对落后国家农业生存发展环境保持高压竞争态势并力图在以后的规则修改中继续保持有利地位。农业落后国家即便用足 WTO 的农业规则进行自我保护和国内支持,也仅能有限地缩小与发达国家的保护水平,还是处于不利的竞争地位。相反,发展中国家还应力图在今后谈判中利用一切可能争取保护支持本国农业持续发展的权利。

3. 我国农业在入世后的过渡中面临制度接轨和国际市场竞争两方面的冲击,需要充分运用农业协议的保护政策和支持政策缓冲适应。我国是农业大国,又是农业弱国,农业发展底子薄,基础不扎实,劳动生产率低,农业经营规模小,产品成本较高而品种少、品质差、产品技术含量低,不少农产品缺乏国际市场的比较优势,竞争力不强,从短期看,入世后我国农业将面临巨大的竞争压力,如果放弃必要的贸易保护和财政支持,将对农村经济以至整个国民经济产生极大的冲击,带来灾难性的后果。从中长期看,我国农业生产资源相对紧缺,农业生态环境恶化;农业科技、农业物质基础装备和社会化、产业化水平较低;农村经济结构急需调整,产业组织程度需要提高,巨大的农村剩余劳力面临就业压力,农村人口的收入急待增加,诸多急待解决的深层次矛盾和我国国情决定了农业现代化是非常艰巨的,必须从各个方面采取措施扶持,其中包括必不可少的较长时期内对农业的保护和支持。长期以来受国家财力和产业发展战略的影响,我国农业保护和农业支持的起点低,力度小,国家对农业保护和支持的投入冲抵征收农业税和价格转移后,多年来处于实际上的负保护状态,与发达国家有很大的差距,我国农业发展现实状况和困境从反面足以说明问题。基准期内的低保护状态还连带制约我国对世贸规则承诺的农业保护支持只能处在较低的水平。目前我国农产品生产者补贴等值以及根据农业协议口径计算的 AMS 值均为负数,而我国对世贸承诺的国内综合支持总量今后也只能保持 8.5% 的水平,农业协议框架内的保护支持并未对我国给予特殊优惠,显然最大限度地利用现有低水平的保持支持就具有了极其重要的实际意义,否则将使我国农业处于更不利的竞争地位,严重影响农业的可持续发展。

三、入世后我国农业保护和农业支持政策的调整取向

入世后在农业对外开放背景下,我国农业保护和政策支持政策面临重新调整的迫切要求。当前应以入世为契机,在调整农业发展战略基础上,重点加快政策取向的结构性调整,改变传统的以非关税壁垒、高关税为主的控制型关境保护和以价格支持为主的直接干预式农业扶持,向提供农业公共投入、基本收入和风险保障支持与实施防御型关境保护、技术保护相结合的间接式农业保护支持政策体系转变,并通过法制途径建立健全制度,以实现与国际接轨后我国农业主动有效、透明规范稳定的保护支持。

1. 加大政府农业投入,强化农业综合保护支持力度,提升我国农业的国际综合竞争力。农业的产业特性和特殊战略地位之间的矛盾,决定了对农业政策性保护支持成为世界各国普遍的长期选择。农业投入量从一个侧面反映一国政府重视农业发展的程度,纵观发达国家无不利用雄厚的经济实力保持对农业高强度的财政投入,并从农业基础设施、科学技术、农业生态环境、社

会化服务、农业生产要素投入、农业保障和保险、农业信贷、税收优惠等多方面给予强有力的扶持,来提高本国的农业生产力 and 综合竞争力。我国农业长期处于半封闭环境下的负保护,“绿箱”政策允许的12项支持内容我国仅用了6项,年支持总金额人民币182亿元,对农业保护相当程度上是通过关税和非关税措施予以弥补的。在全面对外开放后关境保护降低环境下,只有从根本上调整以农业积累支持工业化的产业发展战略,从巩固农业基础的高度出发,不断加大农业投入占预算支出的比重,强化税收优惠和信贷扶持措施来提高农业的综合竞争力,这是应对国际市场激烈竞争的必要前提。随着工业程度提高和国家财力增加,我国已具备工业反哺农业的条件,突出的问题是现有资源配置导向和配置机制无法确保足够的农业投入量,应当通过农业投入立法,建立公共资源农业投入为主与引导市场资源配置相结合的体制,规范各级政府、政策性金融和农业生产者的农业投入行为,确保农业投入到位并有持续增长。

2. 充分利用WTO政策空间,合理有效地实施农业贸易关税保护。在政府保护手段和调控范围被世贸协议大大压缩的情况下,入世后我国农产品贸易保护政策调整要按照突出重点,公平规范,合理有效的要求,着重确保粮食安全,加强对不公平贸易的自我保护。(1)采取积极的粮食安全保护政策。人均农业资源紧张、人口压力大使得我国粮食等大宗资源型农产品在较长的时期内供求弹性小,社会风险大,入世后国外粮食进口增加,国内市场份额进一步压缩。从长远看,粮食安全始终是我国农业保护政策的核心,绝不能掉以轻心。入世后食品安全战略应突出粮食安全,有针对性地充分利用规则赋予的进口配额、差别税率、保障条款等各种手段设置必要的保护墙,最大限度地调控粮食贸易量,以及利用规则允许的国内支持政策扶持粮食生产,保持国内市场供求基本平衡。(2)健全农产品贸易反不正当竞争的自我保护机制。国际贸易中受害国对倾销和出口补贴等不公平竞争可按照规则实施正当的自我保护,入世后面对边境保护墙降低,农产品进口贸易可能的不正当竞争和针对我国农产品出口不公正的倾销起诉,贸易保护迫切需要从有限开放下的刚性行政保护,转向全面开放下的防御性的法律保护,尽快制定农产品公平贸易保护法规,建立反倾销和解决贸易争端的日常性调查、监控的管理工作程序和机构体系,形成符合国际惯例的公开透明的规范化管理制度。

3. 加快健全完善农业技术标准制度,形成科学合理的技术保护屏障。近年来随着世界范围内农产品安全事故频繁发生和农业生态环境不断恶化,各国日益重视居民食品安全、农业生产安全和农业生态保护,农业生产从注重产品赢利转向把安全放在首位,纷纷依照本国的科技水准、消费习惯、健康标准和环保准则,通过制定高水准的农业生产环境、农产品品质、农产品生产加工技术、农药及有害物质残留量、包装材料、卫生检验检疫和保护动植物物种等方面的法规标准严格控制进口农产品的营养、卫生、安全和环保品质,进行自我保护。一些发达国家还在世贸规则限制关税保护后转而利用其科技优势,制定高于一般性水平的技术标准,设置农产品贸易的技术保护屏障。我国农业科技水平总体还较落后,农业生态环境较差,农产品长期供不应求,需求弹性差,忽视农业标准化建设,导致农业标准水平低,指标体系残缺。入世后我国应高度重视加强农业技术保护,健全统一的农业标准化法规制度体系,尽快形成能有效自我保护的技术屏障,维护我国的农业公共利益。(1)健全农产品生产加工技术标准。在现有技术标准基础上,参照国际通行准则和成员国已有标准,考虑科技、环保进步和生活质量提高趋势,规定农产品生产加工的工艺、配方、材料质量、人工添加剂、设备设施等强制性标准;规定农产品营养成分及含量、品质规格及质量等级标准,限制有害成分,建立高标准质量认证体系;规定农产品生产加工、储运环节的卫生环境标准。(2)完善农产品卫生安全检验检疫制度。要顺应发展趋势,强化农产品中病原生物、传染性疾病、有害物种及包装物病虫害的检疫标准;提升对农产品内含农药残留量、有毒物质残留量及其他有害健康成分技术检验标准的绿色等级;完善农产品细菌种类、含量等卫生检测指标体系;严格关境检验控制,健全检验评估和有效认定制度,科学合理地加强技术保护。(3)健全

农业环境保护检验制度。要以立法形式规定我国农业生态环境管理的技术标准,用严密的环保壁垒杜绝国外污染源,进行自我保护;建立农产品环保标志、环境标志、绿色签章等环保等级认证制度,实施有区别的检验监控。

4. 加快我国国内农业支持目标和支持方式的调整,形成法制规范的农业支持制度性安排。国内农业支持政策既要世贸组织规则作适应性调整,又要积极主动着眼于农业长远可持续发展作开拓性调整,做到目标明确,规范稳定。(1)转变国内农业支持目标。合理确定目标是政策调整的起点,有重要的导向作用。我国国内农业政策支持目标应从农产品供应短缺和农业处于半封闭保护时期的以提高农业产量为中心,增加供应满足社会需求,兼顾增加农民收益,转向全方位开放和农产品供应相对充裕环境下,提高我国农业的市场竞争力和持续发展能力为中心,保障农业生产者基本收入,提高农村人口生活质量的基本目标,以适应国内经济进步和国际竞争的新局面。(2)逐步调整国内农业支持方式。长期以来我国国内农业支持行为存在短期化倾向,支持方式变动频繁,效应对冲弱化,支持方式缺乏基础性、稳定性和整体长远效应;侧重购销流通环节和消费者的价格补贴支持,忽视对生产者的基本收入和农村人口的基本生活保障支持;重视提高农产品产量,忽视对质量、品种结构和产品竞争力的支持;注重对农业竞争性生产扶持,忽视对农业基础生产设施、基本生产环境和农村基本生活设施等农村公共产品、准公共产品的投入扶持;侧重农业生产领域支持,忽视为生产配套的社会化服务和农业科技等“软件”体系的支持。入世后国内农业扶持方式要尽快从短期化转向符合国际惯例的法制透明、规范稳定的长期化,从扭曲市场竞争的价格支持为主转向稳定社会的农业收入保障和农业风险保障的支持,从隐蔽的暗补方式转向公开的明补方式,从农业生产竞争领域转向与改善生产环境、生产基本条件相关的农业公共产品和农村基础性公共设施支持,从农业“硬件”扶持为主转向“软硬件”结合,注重改善农业生产的社会环境。

5. 调整国内农业财政支持范围,突出支持重点,提高政策支持的功效。我国的国力限定农业公共财政投入不可能在短期内有爆发性的快速增长,由此,必须围绕支持目标,在侧重基础性支持的前提下,结合农业短期和中长期的发展重点合理整合农业财政支持政策体系,突出政策主线,最大限度地提高有限资源的利用效力。我国农业财政今后支持重点应为:(1)强化农村公共产品的投入,围绕农村区域综合开发和提高农业综合生产力,增加公共财政对农业大中型防旱防洪排灌等水资源和土地资源的改造开发保护项目、大型农产品生产基地建设等农业基础设施,以及农村交通、通信、水电网线和小城镇基础公共设施的投入,改善农业生产和农村生活基本环境。(2)加强农业科技投入,开发农村人力资源,支持农业科技进步。农业综合竞争力的较量最终是科技的竞争,是人的竞争,我国农业科技水平较低,财政对农业科技支持偏少,现在应大力加强农业优良品种、生物工程、防疫治病、储运加工工艺及农用生产资料科研的专项投入,加强农业技术应用推广体系、农业技术和科研产品社会化服务网络的建设,提高农村人口国民教育水平,加强农业院校各类后继技术人才培养和现有技术人员的继续教育,着力增强农业科技竞争力。(3)增加农业生态环境保护的投资强度,提升我国农产品的环境竞争力。世界绿色农业趋势与国际市场日益苛刻的环境壁垒保护,以及我国农业生态环境恶化的反差,决定了加强农业环保支持力度刻不容缓。现在应结合农业结构调整和生态保护区建设,把加快农业水质改造和海洋、湖泊和内河水系的污染防治治理,加强流域的水土保持、防护林和植林绿化,加大大气污染和化肥农药化学污染治理力度,加强农业环境监测和环境保护治理规划,并作为一项长期支持政策贯彻。(4)加强农村保障和农业保险投入,增强农业抗风险承受力,为农业市场化竞争构筑社会稳定屏障。农业的弱质产业属性使农业保障和保险受到广泛重视,成为政府支持农业的重要手段。我国应通过立法逐步推进农村社会保障制度建设,建立农村最低收入、养老和医疗保障机制;建立农业资源休养轮作和产品结构调整的补贴机制;建立农业灾害救济和困难人口补助机制,保障农

村人口基本生活,提高农村生活质量。同时应健全国家农业保险制度,逐渐扩大农业风险损失保障范围,提高保障程度,保护农业生产者利益。(5)加强农业社会化服务体系投入,扩大专业分工,提升农业社会化、产业化水平,提高农业公共服务水平。我国农业组织程度低,产前、产中和产后的社会化服务及储运、加工、营销等产业一体化落后,分散的农业组织方式使农业生产缺乏规模效益,降低了整体竞争力。入世后应增加投入,加快农产品营销市场网络体系建设,疏通销售渠道,为生产者提供储、运、销全方位的服务;加强以农业数据和信息处理、农业决策支持为主的全国性农业信息系统开发,提供生产决策和管理咨询,引导组织生产,减少农业生产的盲目性;加强农业天气、病虫害、疫病和自然灾害的预测预报及防护体系建设,提供防灾和动植物保护的社会化服务;加强农业技术和市场营销服务体系投入,为生产者提供市场咨询、农业技术、农业技术装备和农用生产资料服务支持。(6)健全粮食等主要农产品的储备制度建设,提高政府的调控能力。在降低关税保护壁垒,开放农产品市场环境下,必须增强国家对基本农产品的仓储吞吐能力和供求调控能力,同时,要利用储粮补贴规定鼓励社会储粮,形成国家、集体和个人多元储备相结合的体制。(7)调整国内“黄箱”补贴政策的支持重点。目前应逐步减少对流通、消费环节的补贴,在“黄箱”政策空间内,加强对重要农产品生产经营调控、农业结构调整和农业要素资源限制性调节的补贴,增加农业政策性信贷、农业贷款贴息和农业信贷担保补贴,强化对农业高科技含量生产要素投入的补贴,以减少农业生产的风险。

参考文献:

- [1]牛若峰. 在 WTO 框架下加强中国农业的国内支持政策[J]. 福建论坛,2000,(10).
- [2]马庆钰. 中国农业入世应对策略[J]. 经济研究参考,2002,(15).
- [3]张军. 美国农业政策对我国“十五”期间加快农业发展的启示[J]. 经济研究参考,2001,(56).
- [4]程国强. 在“绿箱”与“黄箱”中做文章[J]. 中国改革,2001,(9).
- [5]鲁德银,雷海章. “入世”后的中国农业财政支持政策[J]. 财经研究,2002,(2).

A Reflection on the Adjustment of Agriculture-protecting and Agriculture-supporting Policies after China's Entry into WTO

ZHU Hai-yang

(Antai Management School of Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200050, China)

Abstract: The agriculture-protecting and agriculture-supporting policies permitted by the WTO agreement on agriculture have their respective character and orientation. After entering WTO, we must fully understand both kinds of policies and make full use of the regulation space of them to guarantee the steady and persistent development of agriculture in China during the period of institutional transition. At present, we should take the entry into WTO as a turning-point, to accelerate the structural adjustment of agriculture-protecting and agriculture-supporting policies, to make the focal points stand out, and to put emphasis on the effectiveness. When making adjustment adapting to regulations of the WTO, we should stress the opening-up adjustment for the long-range and sustainable development of agriculture in China, so as to form the legal system arrangement of agriculture-protecting and agriculture-supporting policies.

Key words: agriculture-protecting; agriculture-supporting; policy adjustment