

加强关税宏观调控 促进农业科学发展

加入世界贸易组织加速了我国农业融入世界经济的步伐,为我国农业在更广阔范围内优化资源配置提供了可能和机遇。十年来,我国认真履行承诺,大幅削减农产品关税,加速开放农产品市场,同时,抢抓发展机遇,加强和完善关税宏观调控,推动农业农村实现科学发展。

一、农业关税制度建设经验

入世十年,我国农业农村经济整体保持平稳较快发展,成功应对了入世过渡期、粮食危机、金融危机等多重考验,这既得益于开放所带来的资源配置效率的提高,更与关税等财政政策的保障作用密不可分。

(一)农产品关税减让与农业农村改革同步推进

在入世谈判中,我国做出了广泛深入的市场准入承诺,将农产品关税由乌拉圭回合谈判基础税率54%,降低到15.2%,税率约束水平不足世界平均水平的1/4,在世贸组织150多个成员中仅比15个成员高;税率平均削减幅度高达72%,不仅远超过乌拉圭回合谈判中发展中国家平均削减24%的要求,甚至高于绝大部分世贸组织成员在乌拉圭回合和多哈回合谈判中可能做出的贡献。

大幅减让和较低关税带来了农产品进口快速增长,但却没有给我国农业带来太大冲击。这主要是因为我国在大幅削减农产品关税的同时,同步推进农村土地制度、税费制度、金融制度、保险制度、粮食流通体制、政府职能等方面的改革,使得整个经济体系对农业生产的支持水平由入世前的负支持逐步转变为当前的正支持。农业农村领域的制度改革明显改善了我 国农业发展和农产品市场运营的制度环境,加强了农户市场主体地位,强化了政府部门公共服务能力,使得我国农业能够在大幅关税减让、较低保

护的情况下,从容应对挑战。

(二)创新关税政策手段,切实提高对农业的支持力度

创新关税征税方式。2005年,制定实施配额外棉花进口滑准税政策,在弥补国内棉花供应缺口的同时保障了棉农利益。2006年,制定实施化肥季节性出口关税,在保障国内旺季化肥供应的同时,成功抑制了“两高一资”产品出口。2007年,制定实施天然橡胶进口选择税政策,在扩大天然橡胶进口的同时维护了胶农利益。2008年,对化肥及其原料出口征收特别出口关税,保障农业生产顺利进行。

创新关税减免政策。2004年开始对部分国内紧缺的农药原料等农业生产资料实行较低的暂定税率和一定幅度的进口税收优惠,降低农业生产成本,稳定市场价格。2007年提出对包括水稻联合收割机等新型农业机械在内的重大装备制造制造业实施组合式进口税收政策,2011年对采棉机等部分农业机械进口免征关税和进口环节税,推进农业机械化。

此外,十年来我国对农产品税则税目进行了大范围的调整和细化,满足了农业贸易信息化和产业结构调整的需要。农产品税目数由2001年的1037个增加到2011年1186个,增长14%,超过同期税则税目整体增长率。

(三)在开放市场过程中创新机制,加强对农业的合理保护

稳妥实施自由贸易区战略,有效防范农业开放风险。十年来,我国内地已与东盟、巴基斯坦、智利、新西兰、新加坡、秘鲁、哥斯达黎加以及台湾、香港和澳门等国家和地区签订了一系列自由贸易区协定,并启动了与海湾合作委员会国家、澳大利亚、冰岛、挪威、瑞士以及南部非洲关税同盟的自由贸易区谈判,还积极开展同印度、韩国和日本的自由贸易区可行性研究。在研究、商谈、实施自由贸易区协议过程中,

大幅减让和较低关税带来了农产品进口快速增长,但却没有给我国农业带来太大冲击。

除了将粮棉油糖等农业敏感利益列入例外产品免于降税或者争取更长降税实施期外,还借鉴发达国家经验,创新体制机制,引入特殊保障措施、红绿灯机制、国别关税配额、延期谈判等特别条款,有效防范农业开放风险。

参与全球经济治理机制,维护农业政策空间。在世贸组织、亚太经合组织框架内,积极推动多哈回合谈判,在谈判中首创性地提出了“新成员”的概念,并与其他新加入成员共同努力,使新成员待遇成为指导多哈回合谈判的重要原则之一,为新成员在农业市场准入等领域争取了少减让、不减让、晚减让等特殊待遇;开拓性地提出了农业关税削减的分层混合公式,其核心理念已成为多哈回合农产品关税减让公式的核心内容;提出并坚持给予发展中成员充分数量的免于减让的特殊产品、允许包括我国在内的符合特定条件的发展中成员国内支持总量免于削减、大幅削减发达成员国内支持等原则立场,目前这些原则立场已逐渐成为世贸组织成员共识。

果断实施贸易救济,为农业发展营造公平贸易环境。截至目前,我国共对41起原审反倾销案件做出征收反倾销税的决定,案件涉及欧盟、美国等20多个国家和地区,产品范围已由化工等工业领域向农业领域延伸。2010年又对部分进口农产品发起反补贴调查,并征收临时反补贴税保证金。这些贸易救济措施有效地维护了公平的贸易秩序,为农业发展和结构调整创造了良好的外部环境。

二、加入世贸组织对我国农业发展的作用和影响

加入世界贸易组织是我国农业对外开放的重要里程碑,农业的市场化改革进程明显加快,农业综合生产能



力显著增强,农民收入大幅增加,农业贸易快速发展。我国农产品对外贸易总额由2001年的279亿美元增长到2010年的1220亿美元,增长了3.4倍。其中进口额由118.5亿美元增长到726亿美元,增长了5.1倍;出口额由161亿美元增长到494亿美元,增长了2.1倍。贸易额的增长和开放水平的提高既促进了我国农业发展,也带来了深刻的影响和挑战。

(一)积极作用

1. 促进了农业改革和农业政策调整,避免陷入“高保护”陷阱。虽然我国从上世纪90年代初就开始建设社会主义市场经济,农业体制和政策已经发生了巨大变化,但是由于各方面因素的制约,一些关系农业发展的深层次问题,例如农业税收、粮食流通、土地管理、财政支持等问题尚未得到较好解决。加入世界贸易组织,大幅削减关税,降低了国际市场农产品进入我国市场的门槛和成本,使得国内农产品面临的竞争日趋激烈。在竞争中,我国农业弱势地位和竞争力不强的问题凸显,也使解决这些矛盾和问题的任务更加突出和紧迫。这为全国统一认识、推动理论创新、改革和完善相关制度和政策提供了动力。过去十年,我国进行的多次影响深远的农业政策调整和体制改革与加入世

界贸易组织的客观要求密不可分。另外,世界银行全球农业扭曲评估专家在研究日本、韩国等多个国家发展历程时发现,亚洲国家如果没有外部制约,随着人均收入的提高,倾向于对农业实施“高保护”,农业“高保护”将降低市场配置资源的效率,造成社会福利损失。而我国由于加入世界贸易组织时做出了降税、减少保护的广泛承诺,客观上避免了重蹈日韩等亚洲国家陷入农业“高保护”陷阱的覆辙。

2. 加快了农业结构调整和区域布局优化,提高了农产品安全水平。加入世界贸易组织后,农产品贸易额逐年增加,既增加了农业结构调整空间,也形成了加快农业结构调整的动力和压力。十年来,我国农业结构调整成效显著,农产品空间布局、品种结构、品质结构不断优化,优势农产品生产逐步向优势区域集中,初步形成了粮食作物、经济作物、畜产品和水产品优势产业带。另外,在参与国际市场竞争中,我国农产品的安全 and 质量问题日益受到重视,以农产品质量标准体系、检验检测体系和产品认证体系为主要内容的质量安全体系日益完善,农产品质量和安全水平明显提高。

3. 缓解了国内资源和环境压力,丰富了农产品市场。随着经济发展和

人口增长,我国对农产品的需求迅速增长,尽管近年来产量有所增长,但产量增速低于需求增速,供给压力加大。在这种情况下,农产品进口特别是土地密集型产品进口,保障了国内市场有效供给,减缓了农业对环境和资源的压力。2010年我国进口大豆5480万吨、食用油687万吨、棉花284万吨,相当于进口了6亿亩耕地。另外,果蔬等农产品进口丰富了市场,满足了群众对农产品多样化的需求,棉花等大宗农产品进口增加了原料的供给,促进了相关加工制造业的快速发展。

(二)影响和挑战

1. 部分农产品新增市场需求大部分被进口产品挤占,国内市场农产品价格受到明显抑制和打压。大豆和羊毛的例子最为明显。近年来,在大量进口大豆的同时,国产大豆大量积压,新增市场几乎全部被进口产品占领。同时,由于我国农产品关税水平和国内支持水平均较低,国际市场上享受补贴的低价农产品进口,严重压制国内价格,使得国内农产品价格不能随生产成本和需求上升相应提高,削弱了产业发展的内在动力。

2. 供需波动和市场风险明显提高。我国农业生产组织化程度低,农民生产信心容易受各种信息影响,农产品供需平衡十分脆弱,“买难”、“卖难”交替出现。大豆、植物油等农产品的例子最为明显,其大量进口使国际市场波动更加直接地传导到国内市场,国内市场波动呈现周期缩短、频率增加、幅度加大的特征,直接影响国内生产的稳定发展。

3. 外资集中进入部分产业,危及供给安全和产业安全。近年来,跨国公司凭借资金、技术优势快速进入一些开放度大、需求增长快的产业,在

部分农产品的关键产业环节拥有了强大的控制力,如玉米种子经营环节、大豆流通加工环节。以大豆为例,一些控制世界大豆贸易资源的跨国粮商以及它们的关联企业占据了我国豆油压榨能力的大部分份额,我国对大豆产业的控制力和定价话语权薄弱,产业安全面临着严峻挑战。

三、农业发展形势和关税政策选择

当前,农业农村与国民经济的联系日益密切,国际市场波动对国内农业和农产品市场的影响日益加深,我国农业发展面临着越来越复杂的环境和形势。因此,应继续统筹利用国际国内两个市场、两种资源,加强和改善关税的宏观调控,加大对外开放步伐,不断完善农业政策和体制,提高农业综合生产能力和国际竞争力,全面促进农业科学发展。

(一)协调农业开放与改革的力度和节奏

我国人口众多,以土地和水为主的农业资源人均占有量严重不足。并且,随着工业化、城镇化的发展,农业生产要素快速向高效益的非农产业及城市转移,资源约束不断加强,农产品自给自足的难度日益加大。与此同时,经济全球化和区域经济一体化不断深入,资源和生产要素在国际间的流动和重组加快,世界农业融合度不断提高,为我国参与农业国际分工与协作创造了机遇。因此,当前必须牢牢把握世界农业发展和国际农产品市场变化趋势,协调农业对外开放与农村农业深化改革的步骤和力度,在削减关税、开放市场的同时,加大对农业的支持和保护力度,建立完善粮食流通体系、农产品储备体系、农产品加工体系等一系列体制机制,进一步

创造有利于农业农村科学发展的制度环境,争取实现农业发展和开放的双赢局面。

(二)加强和改善关税宏观调控作用,稳定国内市场

当前农产品市场不仅受供需因素影响,还受到气候变化、技术壁垒、石油价格、生物质能源、投机资本等非传统因素的影响,加上国际农产品市场的变数和不确定性通过多种渠道向国内市场快速传递,使得国内农产品市场环境更加错综复杂。入世十年来的关税调控经验表明,通过出口关税政策可以有效保障农产品和农业物资的国内供给,保障农业安全;通过调节大宗农产品和农业生产资料进口关税政策,可以调剂国内市场余缺,稳定国内市场。因此,面对未来复杂的市场环境,必须加强农业关税政策创新,改进和完善关税市场调节机制,适当兼顾上下游产业利益,减少国际市场波动带来的不利影响,稳定国内市场。

(三)完善支持保护体系,提高农业综合生产能力和国际竞争力

与许多农产品出口国特别是发达国家相比,我国农业组织化程度低,先天竞争力不足,支持保护体系也很不完善,支持保护水平较低。为此,应在遵循多双边规则的基础上,不断加强对农业的支持与合理保护,创新支持和保护政策,形成既符合国际规则又反映我国国情的农业支持保护体系。一方面,要充分利用关税和配额管理手段,减少国外农产品对国内市场的冲击,确保产业安全。另一方面,坚持农业投入与国民经济增长相适应的原则,继续加大对农业的支持力度。

(财政部关税司供稿)

责任编辑 张蕊