

面临WTO的中国农业： 机遇大于挑战



加入WTO，我国的农业将面临一个全新的国际环境。我国农业的发展将被置于WTO的框架之中，无论是农产品的国际贸易还是国内的生产活动都必须适应WTO规则的要求，严格遵守WTO规则。我国的农业保护政策也必须与WTO的基本规则相一致。因此，加入WTO，将使我国农业面临挑战，但同时也给我国农业发展带来机遇，且机遇大于挑战。

一、加入WTO对我国农业的影响分析

中国加入WTO后，对农业的整体影响尚可控制，但具体到一些地区，这种冲击就不容忽视。加入WTO后中国对小麦、玉米和大豆的进口将会扩大，而这些产品的主产区在东北和华北地区。一方面，这些产品的进口增加会给这些地区的生产及销售造成直接的压力；另一方面，中国玉米的流通格局将发生改变，南方一些需要饲料粮的地区可能直接从国际市场进口玉米而不再从东北及华北地区调运。这两方面的因素都会造成这些地区农民收入下

降，尤其是那些单纯种粮而收入水平又比较低的农民。农产品市场开放后，种粮收益会下降，收入较低的农民由于资金、技术和信息等方面的限制，调整结构的困难较大。如果再考虑到近年来国内商品出现结构性过剩的情况，这种冲击可能更严重。加上我国城市化水平低，第二产业吸纳劳动力有限，农民转向非农产业有一个漫长的过程，造成农业劳动力大量剩余，农民收入下降。

从不同农产品分类比较看，国内市场粮价高于国际市场已成定局，我国粮食的价格竞争优势已经完全消失。按照美国单方面公布的中国农产品市场开放清单，在加入WTO当年小麦进口量虽相当于1997年国内产量的6%，但与往年的实际进口量大致相当，因此不会对国内生产造成很大影响。玉米进口量比往年有较大增长，因为随着人们生活质量的提高，对畜产品的需求将会增加，相应提升对作为饲料粮主体的玉米的需求，目前国内玉米价格高出国际市场20%以上，市场开放后，大量进口在所难免，进口量可能高达2000-4000万吨，成为进口最多的粮食品种，但玉米配额只相

当于国内产量的4%左右，国内玉米产量在过去10年间增产时的年均增幅均超过4%，因此，进口配额增加所产生的影响可能小于国内生产波动的影响。大米进口配额只相当于国内产量的2%左右，但国内大米产量增幅近10年来也都高于这个比例，因此，增加配额不会给国内生产造成很大影响。国内棉花生产受到的影响可能最大，一则因为国内价格较高，二则因为配额与以往实际进口量相比增加较大，而且配额相当于国内产量的15%以上。植物油尽管油料的国内价格低于国际市场价格，油料生产具有一定的竞争优势，但我国油料加工工艺落后，设备陈旧，出油率低，成本高，成品油的国内价格高于国际市场价格，且配额与往年实际进口量相比增加较大，受到冲击是不言而喻的。

加入WTO后，非关税壁垒的关税化、关税减让将加大国家宏观调控难度。一是加入WTO后，我国将失去所有农产品的非关税手段，国内市场仅剩关税这个唯一的保护措施。而长期以来，我国农产品进口主要采用非关税措施进行调控，如配额管理、许可证管理等。显然，非关税政策手段的丧失，不利于我

国对市场准入的宏观调控。二是中国不具有将原有的非关税措施合法地转化为关税的手段。按 WTO 规则, 关税成为唯一的贸易保护手段后, 各国原有的非关税措施将转化为相应的关税值, 并纳入关税体系一并实行减让, 关税化的方法是: 某种农产品的关税等值(使用了非关税措施的商品)为该产品的国内市场平均价格减去该产品或相近产品的国际市场平均价格。由于减让基期即 1986—1988 年我国的大部分农产品价格低于国际市场价格, 关税化后的关税等值为负值, 因此我国将无法使用贸易规则规定的关税化的手段。非关税措施关税化手段的丧失, 同样不利于对农业的贸易保护。三是上限约束关税于我不利。在丧失非关税措施合法关税化的机会后, 只能采取上限约束的办法自主提出关税约束, 但上限关税约束必须与缔约国方谈判确定。由于在漫长的 WTO 谈判过程中, 有的国家一直对我国农产品关税高要价。因此, 我国上限约束关税很难保持自主水平。四是农产品关税要不断降低。即使我国自主提出的上限约束关税目标能够达到, 根据规则要求, 我国的关税要不断降低。我国承诺加入 WTO 后 10 年内农产品关税平均水平削减 22.1%, 虽然高于发达的 WTO 成员国, 但却低于大部分发展中的成员国。可见关税的逐步降低, 同样不利于我国农业的贸易保护。

此外, 国内支持政策及出口补贴的空间缩小, 使我国处于不利地位。一是由于 WTO 规则的基期是 1986—1988 年, 中国今后对农业的支持水平不能超过 1986—1988 年平均农业生产总值的 10%, 即约为 485 亿元人民币, 按现行汇率为 57 亿美元, 这是发展中国家的最低水平, 与发达国家比较更低了, 如美国减让后为 191 亿美元, 日本为 283 亿美元。二是就 WTO 规则中的“绿箱”政策即免于减让协议而言, 我国也处于不利地位。1986—1988 年间中国用于粮食储备、基础设施建设、扶贫、灾害救济、生产资料补贴等的

平均投入水平仅相当于日本的 1/2, 还不及美国的 1/3。三是出口补贴的空间缩小。出口补贴是增加农产品出口竞争能力的重要手段, WTO 规则虽然对其进行约束和削减, 但由于大部分成员有巨大的基数, 即使削减后仍可继续使用补贴。我国在 1986—1990 年有出口补贴, 但随着外贸体制的改革已取消了这一措施。在谈判过程中, 缔约方要求我国将出口补贴约束在零水平。若果真如此, 将很不利于我国农产品的出口。

二、WTO 冲击可能受我国国情影响有所降低

如考虑到我国农业的实际特征, 农业家庭分散经营模式, 使我国农业具有较强的稳定性, 不易受到明

使进口少量的农产品, 也会引起国际市场价格攀升, 反过来影响到农产品的进口。

中国农业这些年来, 已做了不少加入世贸的积极准备, 包括四次主动降税, 从 46% 降到 21%; 该进口的农产品也都进了, 比如大豆每年直接进口已达 300 多万公斤; 尽管中国将给美国小麦、玉米、大米、棉花更多的进口配额, 但毕竟到 2005 年还需实行关税配额管理, 只是在配额内实行优惠, 仍是一道保护门槛, 因为关系到国计民生, 所以政府继续实行专营, 即使配额全部实行, 其比例也只达到大农作物的 3—5%, 只上升了几个百分点, 其余 95% 还是靠国产。一些小麦主产区和大豆主产区会受较严重影响, 但从全国看, 影响并没有大到让人恐慌。而加入 WTO 后, 中国农业将会着意使自身的竞争力增强, 力求



显冲击; 大部分农产品商品率低, 如粮食的商品率约为 35%, 65% 由农民自产自销, 对市场信号反应较弱; 近年来少数农产品走私猖獗, 如食用植物油、食糖、畜禽肉等, 走私数量已有相当规模, 今后随着打击走私力度的加大, 关税的下降, 一部分走私会转化为正常进口; 我国作为农产品生产与消费大国, 具有典型的“大国效应”, 即

跨上一个新台阶。虽说中国粮、棉、油、糖不具备国际竞争力, 但水果、蔬菜、畜产品、水产品等非资源型的农产品从价格到质量还是有竞争力的, 这类产品近十年来每年在国际市场上保持着 30 至 40 多亿美元的贸易顺差, 因此加入 WTO 对这类产品的出口会有好处。

实际上, 这种冲击的减小还得益于中国率先进行的农村改革和实行的

家庭联产承包责任制。中国最具活力的独立的生产经营单位的形成，是中国经济发展的基础，是加入WTO后迎接竞争的基础。另外，目前中国市场体系和外贸格局初步形成。中国农村市场体系大体分为三层：一是全国8万多家集贸市场和城市零售商场、超市；二是全国4千多家农产品批发市场；三是正在规范整顿成全国3家（郑州、大连、上海）的期货市场。这三层市场体系的建立，意味着中国农村市场体系初步形成，农民有了一个参与国内外市场运作的基础。而外贸格局中，有相当一部分企业是取得了进出口权、多元化成分的产供销一体化、产业化的单位，有利于参与国际市场农产品的竞争。

农业是我国最重要的产业之一，我们在承诺放开几乎所有其它领域的贸易经营权尤其是进口经营权时，对粮食、棉花、食油、糖等事关国计民生的产品的进口和经营实行国家垄断，将这些产品的进口和经营紧紧掌握在国家指定的公司手中，这使得入世后农业贸易不会对我国农业发展产生严重的影响。按照世贸组织农业协定的规定，对农业技术、基础设施等投入的支持，即所谓的“绿箱”补贴是允许的。而现在“绿箱”补贴占我们整个农产品补贴的2/3以上。至于对农产品贸易有扭曲作用的直接补贴，即所谓的“黄箱”补贴，世贸组织规定，发展中国家对本国农业的直



接补贴不得超过农产品总值的10%，发达国家不超过5%。我们与世贸其它成员达成的共识是，我国的比例将不超过农产品总值的8.5%。而我国现在的“黄箱”补贴只占农业总产值的3.3%，还有相当大的利用空间，恐怕今后10年都享用不尽。可见，我们在农业方面是享受了发展中国家的待遇的，已经达成的农业协议维护了我国的利益。

三、WTO 给我国农业带来的机遇

WTO 短期内可能会对我国农业生产造成一定的冲击，但从长期效

应来看，却有利于我国改善农业生产结构，促进产业优化升级，并突出优势农业品种，增强优势农产品的国际市场竞争力，实现生产资源在农业部门的优化配置。

1、扩大我国优势农产品的出口市场。我国许多农产品如水果、水产品、肉类产品、蔬菜、花卉等的出口都会扩大，相应给这些部门带来利益。我国已成为世界水果生产大国，目前国内主要水果价格均低于国际市场价格，加入WTO后，适度引进国际竞争，将有利于我国加快提高果品质量，增强竞争能力，扩大国际市场占有份额。我国水产品具有一定的成本和价格优势，加入WTO后将会扩大对外出口，但关税减让将在一定程度上影响我国水产品出口的竞争优势。我国是世界上肉类产品生产大国，在价格方面，除禽肉外，其它肉类价格均低于国际市场价格，价格优势明显；在市场方面，除港澳台地区外，与我国相邻的日本、独联体国家、印尼以及中东地区国家都有较大的出口市场。

2、享受WTO 现有成员已经享受的好处，改善出口环境。如享受无条件最惠国待遇及减少歧视性待遇，利用WTO 机制解决贸易争端等，这样就可以降低谈判及交易成本，并获得解决国际贸易争端的规



范渠道。例如,中国目前对欧盟出口土豆,欧盟给中国的份额很少,但由于中国不是WTO成员国,只好干吃哑巴亏。再如,日本开放大米市场后,中国东北的大米理应可以进入,但也由于不是WTO成员而不能出口。加入WTO不仅有利于进一步改善出口环境,加强国际农业合作,增强中国农业在国际市场的竞争力,而且有利于中国农业部门发展市场经济,加快与国际市场对接的步伐。

3、有利于调整国内农业产业结构和进出口结构。中国自然资源尤其是土地不足而劳动力充足,而且长期以来由于粮食问题的约束较强,出现了一些生态及环境问题,过去的高粮食自给率在一定程度上是以环境恶化为代价的。因此,退耕还林、退田还湖、改善人类的生存环境已具有紧迫性。加入WTO有利于中国进口资源特别是土地密集型产品,出口劳动密集型产品,包括水果、蔬菜、畜产品、水产品等具有比较优势的农产品,进而调整农业产业结构和改善生态环境。

4、有利于技术引进和提高农产品质量。加入WTO后,外资尤其是外商直接投资进入中国将会更加容易,这些投资往往能带来较先进的技术,直接的技术引进和转让也会更加容易。另外国外高质量的农产品进入国内市场后,会给国内生产者带来竞争压力,其高价格也会刺激农民提高农产品质量,促使现在农民的素质更高、引进新品种的能力更强。

5、促进国内农产品流通体制改革及扩大对外开放。中国农业生产、农产品流通和农产品贸易,分属农业、内贸、外贸三个系统主管,这种格局显然不适应国内外市场一体化的需要。中国贸易体制改革的总方向是市场化,而WTO规则对贸易体制的规范化有一定的要求,对加快国内流通体制改革会产生一定的推动作用。由于我国国内政策法规逐步完善、投资环境逐步优化,将吸引更多的国外资金、技术和管理经验进入我

国农业领域。

四、积极调整农业产业结构,推进市场化改革,迎接WTO挑战

为赢得中国加入世贸组织后所带来的国际竞争,必须加强农民与市场的联系,运用市场手段积极调整产业结构,同时尽可能地运用WTO的保护条款以使损失降到最低,积极推进农产品流通体制改革,提高国家宏观调控能力。

1、调整我国农业产业结构,突出优势产业及产品,变粗放式经营为集约化经营,从资源密集型产业转向劳动密集、技术密集型产业。应该看到,我国劳动力资源丰富,劳动力成本较低,在许多农产品的生产上还是具有明显优势的。农产品结构调整关键在于适应市场需求的变化,突出主导产品并增加名特优新产品比重。在引进和推广优良品种的同时,加强农畜产品的品种改良和品质提高。促使农业尽快大量应用新技术、推广新品种、提高农产品科技含量,发展现代化农业。可考虑设立结构调整基金,专门用于扶植农民种植业结构调整。

2、积极推进农产品流通体制的市场化改革,建立内外贸一体、联合对外的外贸体制,提高国家宏观调控能力。加强农业市场体系建设,包括市场信息系统建设,为调整结构提供信息保障;建立农产品质量标准体系,为提高农产品质量、扩大出口创造条件。为适应贸易自由化的客观要求,国有粮食企业对粮食市场的垄断局面应该打破,私营组织将会被允许与国有粮食经营企业进行公平合理的竞争。另一方面,国家对粮食市场的调控也将转向以储备调控为主,而且随着进口量的增加和进口结构的变化,储备粮的数量和结构也要作相应的调整。为增强粮食生产抵御市场风险的能力,还应鼓励把粮食进口置换出来的农田在农业生产范围内使用,以便在提高耕地

利用效率的同时,储备粮食生产能力。进行制度创新,加快改革有关农业生产要素资源的政策,如彻底剥离土地所有权和使用权,让农民可以用土地使用权入股,组成生产联合体,扩大生产规模,提高竞争力和抗风险能力。

3、充分运用“绿箱”政策等WTO有关农业保护条款的规定。加大国内农业发展政策对农业的支持及保护力度,特别是《农业协议》规定允许的“绿箱”政策范围的政策措施的保护力度。应积极地利用WTO六项政策,即加大农业基础设施建设,改善农业生产条件,加强农业科研换代,加速农业科技进步等。从保护的产品上看,应重点保护关系国计民生的重要农产品如粮食等,适当放开具有竞争能力的农产品如蔬菜、畜肉等。从保护方式上看,应重点发挥国内农业政策的保护作用,如应强化《农业协议》中对发展中国家的优惠条款、保障条款以及不引起贸易扭曲的国内支持政策的保护作用,改革和完善农产品价格政策体系,以及加强农产品流通、农业信贷、农业风险保护、农业保障、扶贫等保护与支持措施。

4、尽快制定《农产品反倾销法》,保护国内市场。世界上许多国家为抵制外国商品低价倾销而制定了相应的法律,目的在于保护国内弱势产业及维护公平竞争的市场秩序。由于我国是世界上最大的发展中国家,国内市场广阔而农产品价格高于国际市场,利润的驱使会使发达国家盯上我国这个大市场。因此我国需要未雨绸缪,尽快制定《农产品反倾销法》,尽早防范农产品倾销。

5、建立农民自己的利益组织,沟通政府和农民的信息交流。如农民专业技术协会、合作社等,这些组织不但能降低农产品、生产资料等的流通成本,为调整结构、执行国家的政策提供组织上的支持,而且还能代表农民就WTO有关谈判向政府表达农民的意愿。

(作者单位:国家信息中心经济预测部)