

世界貿易體系中的中國農業

撰文：程國強 國務院發展研究中心農村經濟研究部



入世對中國農業的影響和挑戰將逐步浮現。

二〇〇一年底中國加入 WTO，中國農業對外開放程度大幅提高，中國農業與世界農業的關聯程度發生重大變化。在世界貿易體系中，中國作為農產品生產大國和消費大國，既可能受到國際市場的不利衝擊，同時也對國際市場有著巨大影響。

農業作為國民經濟的基礎，為中國經濟發展作出了巨大貢獻。一九七八年，農業仍然貢獻了國內生產總值的 28.1%，吸納了高達 70.5% 的就業人口。改革開放極大地促進了中國經濟的增長。一九七八至二〇〇三年間，中國 GDP 年平均實際增長率達 9.4%。儘管農業部門 (4.5%) 沒有取得工業 (11.6%) 和服務業部門 (10.3%) 的高增長率，但農業的穩定增長，有力支撐了中國經濟的高速增長和改革開放順利推進。與此同時，中國經濟出現大規模的結構性變化，農業在國民經濟中的份額逐年下降。到二〇〇三年，農業佔 GDP 的份額下降到 14.6%，就業份額下降到 49.1%。

分享全球經濟一體化的利益

目前中國正在由計劃經濟體制向市場經濟體制轉變，從封閉經濟向參與全球經濟一體化轉型。中國農業不僅實現快速增長、結構變化顯著，而且逐步擴大對外開放，進一步加深了與世界貿易體系的聯繫。

與中國對外貿易高速增长保持一致，中國農產品貿易也得到快速發展。中國農產品出口由一九九二年的 113 億美元，增長到二〇〇三年的 212.4 億美元，年均增長率 5.8%；農產品進口由 53 億美元增加到 189 億美元，年均增長率達 12.3% (表一)。中國已經成為繼美國、歐盟、加拿大、巴西之後的世界第 5 大農產品出口國，也是除歐盟、美國、日本之外的第 4 大農產品進口國，對世界農產品市場具有舉足輕重的作用。

儘管中國農產品貿易增長較快，但農產品出口在外貿出口總額中的份額呈下降趨勢，由一九九二年的 13.3%，下降到二〇〇三年的 4.8%，進口份額由 6.6% 下降到 4.6%。比較而言，在許多國家的貿易結構中，農產品出口仍然具有至關重要的作用，如新西蘭的商品出口總額中，有 59% 是農產品，智利達 39%，巴西 32%，澳大利亞 26%，泰國 17%，加拿大 13%，美國 10%。

進一步開放 進入 WTO 後過渡期

儘管中國農業與世界市場的關聯程度 (註 1) 日益增加，由一九九二年的 15.8%，增加到二〇〇三年的 19.4%，但相對整個中國經濟而言，農業的貿易對外關聯程度並不顯著。不過，中國自二〇〇一年底加入 WTO 後，農業對外全面開放市場的壁壘已經基本消除。尤其是從二〇〇五年開始，中國農業在加入 WTO 談判中爭取的過渡期基本結束，進入 WTO 「後過渡期」，中國成為世界上農產品市場最開放的國家之一。

第一，農產品關稅降至承諾的終點，即由加入 WTO 前二〇〇一年的 23.2%，經過二〇〇二至二〇〇四年三年削減後，降至 2005 年的 15.35%。遠遠低於世界農產品平均關稅 62% 的水準，成為世界上農產品關稅總水準最低的國家之一。

第二，自二〇〇四年起，糧食等重點農產品的進口關稅配額數量已經達到最高點，二〇〇五年之後將繼續維持這樣的高水準。如小麥 963.6 萬噸，玉米 720 萬噸，食糖 194.5 萬噸，棉花 89.4 萬噸。除小麥繼續保持 90% 的國營貿易比例外，其他農產品的國營貿易比例將逐步縮小。

二〇〇五年取消羊毛和毛條的進口指定經營制度。二〇〇六年取消豆油、棕櫚油、菜籽油進口的關稅配額管理，實行 9% 的單一關稅管理。

第三，中國自加入 WTO 起，取消了農產品出口補貼，承諾將國內支持中的黃箱補貼上限約束在 8.5%，低於其他發展中國家的水準。

令許多人不解的是，中國加入 WTO 以來，國外具有優勢的糧食等大宗農產品並沒有如預期湧入中國市場，人們普遍擔心農業將受到嚴重衝擊的情況也沒有出現。筆者以為，這其實存在較大的必然性：

(1) 政府高度重視「三農」問題，根據加入 WTO 的新形勢，採取了一系列更直接、更有效的支農政策措施，推動農業與農村經濟結構的戰略性調整，提高了農業競爭力，促進了農業和農村經濟持續穩定增長。

(2) 加入 WTO 影響的滯後效應，使國際競爭壓力對中國農業的影響在短期內沒有表現出來。

(3) 國內外市場價格變化在客觀上緩解了進口壓力。如二〇〇二年，由於世界糧食主產國受災嚴重，導致國際糧食價格上漲 25 - 30%，而一九九七年到二〇〇三年中期，中國糧價連續七年低迷，國外糧食不具備進入中國市場的價格條件。尤其需要指出的是，近幾年中國農民實際上犧牲了自己的利益來保持國內糧食的低價水準，避免了國外糧食對國內市場的衝擊。

不利因素環境浮現 農產品進口壓力增

過渡期的結束，意味著中國農業進入對外開放的新階段，將進一步融入經濟全球化進程。上述一些對國內農業的有利因素將逐步消失，一些深層次的有利因素正在顯現，農業面對的國際競爭壓力將全面提升。尤其是，中國小規模分散經營的傳統農業與國外大規模現代化農業難以競爭的局面，在較長的時期內不會出現逆轉；發達國家對農業高補貼、高保護所形成的不公平國際農產品貿易環境，在短期內也不會得到根本的改變。加入 WTO 對中國農業的影響和挑戰是長期的，在後過渡期將逐步顯現出來。具體表現在：

第一，農產品進口壓力日益加大。
從二〇〇五年開始，中國糧食進口關稅配額數量每年將達 2216 萬噸，佔商品量的 15%。按中國糧食口徑，將配額折成原糧（包括將豆油配額折成大豆），則糧食進口配額數量達 4107 萬噸，相當於國內糧食消費總量的 8 - 9%（這還不包括大豆進口，二〇〇四年進口達 2023 萬噸）。如果全部進口到國內市場，將產生深刻的影響：一是將超出中國一九九六

年提出的 95% 糧食自給率目標。二是在二〇〇四年以來國內糧食供需緊平衡、高價位，對種糧農民有利的形勢下，糧食進口將打壓國內價格，直接損害種糧農民利益，不利於國內糧食增產。三是影響中央各項支農政策效應的發揮，尤其會抵消現有糧食生產扶持措施的積極作用。二〇〇六年中國取消植物油進口關稅配額管理，對國內大豆、油菜籽、花生等的生產和加工行業的影響也不可低估。

第二，農產品貿易逆差可能成為常態。過渡期三年來，大豆進口增長較快，配額農產品如棉花、食糖、羊毛、棕櫚油等進口較多，配額使用率較高（20 - 70% 不等），今後進口仍將呈擴大趨勢。尤其是二〇〇四年，中國農產品進口達 280.3 億美元，首次出現農產品貿易逆差（46.4 億美元）。根據中國農產品供需結構和農業資源稟賦特徵，筆者初步判斷，今後中國農產品貿易將呈大進大出趨勢，貿易逆差有可能成為常態，這是今後影響國際收支平衡的一個潛在因素。

第三，國際市場風險防範和管理的難度加大。隨著各個領域全面對外開放，中國將面臨越來越多的國際市場風險挑戰，防範和化解的難度日益增大。國際農產品市場風險尤為複雜。如二〇〇四年四月底國際大豆市場價格急劇波動，市場風險通過跨國公司的行銷鏈條迅速傳遞到國內市場，導致國內大豆壓榨企業全面虧損，初步估計損失達 50 億元。

第四，國際農產品貿易環境日趨複雜。中國將進入貿易摩擦高發期。技術性貿易壁壘、反傾銷、特殊保障條款^(註2)等將成為今後中國農產品出口的主要壁壘，「輿論壁壘」^(註3)等新型壁壘也呈上升之勢。發達國家繼續對農業提供巨額補貼，國際農產品貿

易被嚴重扭曲，多哈談判建立國際農業貿易新規則和新秩序步履維艱。這都將在今後一個時期影響中國發揮比較優勢，擴大優勢農產品出口。

第五，從戰略上，在加入 WTO 背景下，中國農業所面臨的挑戰，其實並不在於農產品進口數量的可能增加，更尖銳的矛盾，主要是**進口農產品增加後大量農民的就業和收入問題**。這是一個很大程度上決定和影響著中國經濟改革、發展和社會穩定的全局性問題。有學者指出，如果對經濟發展只注重國內生產總值和財政收入的增長速度，往往會將農業看成對國內生產總值和財政收入增長無足輕重的部門，因此不願意增加政府對農業發展支持和保護，這顯然不利於提高中國農業國際競爭力。在發達國家高額補貼農產品進口衝擊下，中國不少地區的農業和農村經濟就可能面臨衰落的危險。這樣，受威脅的並不是國內農產品的供求平衡，而是引起的相當數量的農民的就業和收入問題（註4）。

促進中國農業融入世界貿易體系，其實也有利於中國農業進一步分享全球經濟一體化的巨大利益。筆者認為，中國現階必須繼續堅持既定的糧食安全戰略，即立足國內生產，適當進口國外糧食；同時要配合積極的、符合中國國情的農產品貿易戰略，充分發揮中國勞動力資源豐富的優勢，擴大包括水產品、畜產品、園藝產品和加工品等勞動密集型農產品出口。

在 WTO 後過渡期，除了採取有效措施，擴大大具優勢農產品出口，並防範和消除農產品進口激增對國內市場形成的衝擊外，中國亦應積極參與 WTO 多哈談判，促進建立公平合理的國際貿易規則，堅決要求發達國家削減乃至取消國內農業補貼和出口補貼，尤其是要防止美國等發達國家利用農業談判將其農業保護措施在 WTO 中合法化，同時亦要爭取將關係國家糧食安全、農村就業和農民增收的重點農產品，列為發展中國家的特殊產品，以獲取減讓承諾，為中國解決三農問題爭取一個公平、合理的國際經濟環境。

*本文為 2005 年中國發展高層論壇背景報告，本刊獲得作者授權，將原文節錄轉載。

註：

1. 農產品進出口總額佔農業增加值的份額，即農業貿易關聯程度。
2. 根據中國加入 WTO 議定書規定，中國加入 WTO 後的12年內（2001年1月11日到2013年12月11日期間），原產於中國的產品在出口至任何 WTO 成員領土時，如果數量增加幅度過大，以至於對 WTO 成員的相關產業造成「嚴重損害」或構成「嚴重損害威脅」時，WTO 成員可單獨針對中國產品採取保障措施。
3. 近幾年來，日本等國利用報刊、電視等媒體，故意妖魔化中國農產品，影響該國消費者對中國農產品的消費，形成所謂的“輿論壁壘”。
4. 陳錫文，2004：當前中國的“三農問題”，《中國農村經濟調研報告》，山西經濟出版社。

了解更多：

「世界貿易體系中的中國農業」全文
<http://finance.people.com.cn/BIG5/8215/32688/32690/3256154.html>

表一 中國農產品貿易：1992 - 2003年

	單位	1992	1995	2000	2001	2002	2003
農產品出口	10億美元	11.3	14.4	15.6	16.1	18.1	21.2
農產品進口	10億美元	5.3	12.2	11.2	11.8	12.4	18.9
農產品出口佔貿易總額	%	13.3	9.7	6.3	6.1	5.6	4.8
農產品進口佔貿易總額	%	6.6	9.2	5.0	4.9	4.2	4.6

註：本表農產品按“WTO 定義+水產品”（即食品+農業原料）

資料來源：海關總署；《中國海關統計》；國家統計局：《中國統計年鑒》，歷年各期。