

世界贸易组织与中国相关政策研究丛书

世界贸易组织 与农业政策

财政部干部教育中心组编

SHI JIE MAO YI ZU ZHI YU
ZHONG GUO XIANG GUAN ZHENG CE
YAN JIU CONG SHU



中国财政经济出版社

世界贸易组织与中国相关政策研究丛书

财政部干部教育中心组编

世界贸易组织与农业政策

丁学东 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

世界贸易组织与农业政策/丁学东主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.12

(世界贸易组织与中国相关政策研究丛书)

财政干部教育培训参考读物

ISBN 7-5005-6825-8

I. W... II. 丁... III. 世界贸易组织—规则—影响—农业政策—中国 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 094808 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dr.c.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 19.25 印张 319000 字

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3000 定价: 29.00 元

ISBN 7-5005-6825-8/F·5959

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《世界贸易组织与中国相关政策研究丛书》

编辑委员会成员

顾问：廖晓军 王 军

主任委员：王建国

副主任委员：贾 杰

委员（以姓氏笔划为序）：

毛文勇 刘 晨 李 赤

陆广德 张 军 张宝和

周秉建 贾荣鄂 穆赛男

总序

我国加入世界贸易组织两年多来，积极应对各种挑战，抓住机遇加快发展，做到履行义务和享受权利相结合，增强了充分利用国际和国内两个市场、两种资源的能力，提高了我国的综合国力和国际竞争力。实践证明，党中央、国务院关于加入世界贸易组织的战略决策是完全正确的。中国作为负责任的大国，正在以更加积极开放的姿态参与各种国际事务，在推进全球经济一体化进程中发挥着越来越重要的作用。

为了进一步提高广大财政干部的综合素质和业务水平，学习和掌握世界贸易组织规则及相关知识，更好地适应新形势的需要，财政部干部教育中心组织汇编了《世界贸易组织与中国相关政策研究丛书》，作为财政干部教育培训和学习的参考读物。本套丛书共七册，分别为《世界贸易组织与财税政策》、《世界贸易组织与金融政策》、《世界贸易组织与农业政策》、《世界贸易组织与外贸政策》、《世界贸易组织与会计改革》、《世界贸易组织与政府管理》、《世界贸易组织与法制建设》。丛书以论文集形式汇编，所选文章具有权威

ACK 53/04

性和代表性，大多数文章曾在省级以上刊物发表过，也有部分文章是财政干部培训班上的教学讲义。作者大多为经济和法律部门的领导和科研院所的专家学者，并在全国相关领域具有一定的影响力。丛书的内容涵盖了我国入世后在相关领域需要改革和调整的法律、法规和政策等有关问题，并从理论前沿、国情分析、比较借鉴、改革思路及对策建议等方面展开研究和探讨。

本套丛书各册主编分别为财政部科学研究所所长贾康、财政部金融司司长涂放鸣、财政部农业司司长丁学东、商务部国际贸易经济合作研究院院长柴海涛、中国注册会计师协会秘书长陈毓圭、国家发展和改革委员会经济体制综合改革司司长范恒山、商务部条约法律司司长尚明，他们在百忙之中为丛书的编审工作付出了大量心血和劳动，在此谨表谢意！

《世界贸易组织与中国相关政策研究丛书》编委会

前言

加入世界贸易组织，对中国社会经济发展来说是一件重大的历史事件，所产生的影响是现实和深远的。对中国农业农村发展而言，这种影响已经产生，并且在农业生产经营方式、农业管理体制、农业组织、农产品市场、农产品质量安全、政府农业支持政策等各个方面表现出来。客观地分析这种影响，冷静地判断面临的形势，有助于我们采取积极有效的措施来应对入世以后出现的各种情况。中国加入世界贸易组织前后，许多领导、专家学者从不同的方面撰写文章，对入世以后的中国农业和农村经济发展进行阐述。尽管角度不同，涉及的领域不同，但所发表的真知灼见，对于我们学习世界贸易组织知识、理解世界贸易组织贸易规则、思考世界贸易背景下中国“三农”问题无疑是很有帮助的。为此，我们选编了《世界贸易组织与农业政策》这本书。

世界贸易组织倡导自由贸易和市场竞争，由于中国经济发展与农业农村发展正处在转型时期，市场机制、法律体系尚不完善和健全。加入世界贸易组织，从近期看，必将会对正在转型的中国

农业农村发展产生较大的冲击；从长远看，将会积极推动中国农业农村的改革与发展，推动中国农村市场化改革的进程。可以说，机遇和挑战并存。正如《世界贸易组织与农业政策》中分析的那样，一年多来的实践表明，入世不仅对中国农业农村整体发展，对农民增收，对农产品竞争力和农业结构调整产生了相应的影响，而且对农业市场体系建设、农产品质量安全、制度安排、农业管理体制的改革提出新的要求，同时，也促使我们重新审视政府的各项农业农村政策，推动我们按照世界贸易组织贸易规则和中国发展的实际情况，修改和完善各项农业农村发展政策。

党的十六大把加快“三农”发展确定为全面建设小康社会的重要任务。党中央、国务院反复强调，把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，要求全党更多地关注农村、关心农民、支持农业，农业农村发展进入了一个新的时期。从目前形势分析，加入世界贸易组织后一年来，由于党中央、国务院的正确决策，各部门的密切配合，调控措施运用得当，加上国际农产品市场的变化，我国农业农村经济运行总体上比较平稳，但农业农村经济发展也面临一些突出的问题。一是农民增收缓慢，城乡居民收入差距拉大；二是农业小规模分散经营与加入世界贸易组织以后，国际国内市场竞争加剧的矛盾日益突出，农民专业合作社发育、成长不足；三是农村公共基础设施建设滞后和农村公共服务水平低，统筹城乡协调发展，促进农村小康建设任务艰巨；四是加入世界贸易组织后中国农产品质量安全问题非常突出，直接影响农产品竞争能力的提高；五是农村特别是中西部农村还有相当一部分低收入人口和贫困人口。其中有些问题可能会在今后几年随着市场化程度越来越高而显得更加突出。因此，解决好中国的“三农”问题，不仅要从小城乡统筹协调和国民经济运行的战略角度出发，也需要从入世以后的国际经济大背景去思考。这样可以使我们清醒认识国际国内的形势，从而建立政府有效支持和保护农业体系，制定和实施符合中国国情的有效政策措施。

由财政部干部教育中心组织汇编的《世界贸易组织与中国相关政策研究》丛书，对全国财政系统干部职工学习了解我国加入世界贸易组织的宏观形势、现实情况和与世界贸易组织有关的知识具有一定的积极意义。本书作为该套丛书七个主题之一，反映《世界贸易组织与农业政策》主题，按具体内容分为四部分：第一部分——世界贸易组织与农业农村发展。分析我国加入世界贸易组织以后，农业农村发展面临着两种资源和两个市场，机遇和挑战并存。第二部分——世界贸易组织与农业结构调整。分析应对入世我国调整农业结构需要采取的几项战略性措施。第三部分——世界贸易组织与农产品贸易。分析加快农业农村市场化建设既是农业农村改革的基本取向，也是加入世界贸易组织的必然要求，而加快农业市场化建设重点是“软件”建设和“硬件”两个方面。第四部分——世界贸易组织与农业支持政策。分析在世界贸易组织规则下政府对农业农民农村的支持和保护体系，需要进行调整、改革和完善。

由于时间紧，理论水平和搜集范围有限，《世界贸易组织与农业政策》一书难免挂一漏万，希望读者提出宝贵意见。同时，对书中所有作者表示衷心的感谢。

丁学东

2003年8月

目 录

第一部分	世界贸易组织与农业农村发展 (1)
	加入世贸组织与我国农业的发展 陈锡文 (3)
	关于我国加入世界贸易组织后农业和农村经济 发展若干战略问题的思考 袁 木 (18)
	入世后我国农业发展的几个问题 虞列贵 (25)
	加入世界贸易组织对我国农业的影响和对策建 议 丁学东 (34)
	加入世界贸易组织后的中国农业和农民 胡鞍钢 (54)
	世界贸易组织与中国农业 刘志澄 (61)
	中国加入世界贸易组织后农业面临的机遇、挑 战与对策 温思美 (72)
	我国农业：如何与“世贸规则”接轨 方 言 (80)
第二部分	世界贸易组织与农业结构调整 (95)
	农业综合开发：农业应对入世挑战的重要举措 赵鸣骥 (97)
	加快形成优势产区 积极应对入世挑战 韩长赋 (108)
	如何应对失业增加及农民收入减少的问题 Athar Hussain (116)
	加入世界贸易组织与农业结构战略性调整的思 考 夏显力 张襄英 (140)
	加入世界贸易组织对中国粮食生产波动的影响 孙文华 徐 翔 (147)

第三部分	世界贸易组织与农产品贸易	(155)
	农村市场化建设与中国加入世界贸易组织	习近平 (157)
	农营协会——为农业与世界贸易组织架起桥梁	
	 陈良珠 陈玉如	(171)
	世界贸易组织规则与我国农业立法思考	
	 王乐君 高义生 吴 晗	(179)
	用好用足世界贸易组织农业协议中的“绿箱”、	
	“黄箱”、“蓝箱”政策	姚天冲 (198)
	论世界贸易组织框架下的中国农产品对外贸易	
	 杜红梅 刘文莉	(205)
第四部分	世界贸易组织与农业支持政策	(213)
	从政策干预和市场整合看入世对中国农业的	
	影响	黄季焜 (215)
	加入世界贸易组织后我国农业补贴政策研究	
	 马晓河 蓝海涛	(250)
	加入世界贸易组织与中国政府支农方式的调整	
	 樊丽明 商 华	(268)
	入世后我国财政支农政策目标定位及政策	
	选择	胡德仁 陈国绪 刘 亮 (278)
	世界贸易组织农产品争端解决实践对我国农	
	业问题的参考	余 珊 黄长才 (285)

第一部分

世界贸易组织与农业农村发展

加入世界贸易组织以后，中国农业农村在一定程度上融入了世界经济的大潮中，农业农村发展面临着两种资源和两个市场，机遇和挑战并存。入世对中国农业农村发展的影响主要表现在：一是对国内农产品市场和农业生产带来相应的压力。不具优势的大宗农产品不仅受到进口农产品在国内市场的冲击，而且在出口进入国际市场受阻，具有优势的农畜产品在短期内由于标准和质量安全问题也会受到相应的冲击。二是对农民收入产生一定的影响。入世以后，农产品价格和农民就业受到影响将会对农民增收带来负面效应。三是对农业政策和农业体制产生影响。入世以后，我国在计划经济条件下或转型时期形成的一些政策和管理体制将不再符合世界贸易组织贸易规则，不再适应农业农村的发展，需要调整 and 改革。

入世对中国农业发展长远来说是极其有利的。首先，将促使农业农村发展资源的重新配置，提高中国有限资源的开发利用效

率；其次，加快中国农业农村改革与发展的市场化进程，提高农村经济发展素质和农民应对市场的能力；第三，促进农业管理体制改革的调整与完善。

加入世贸组织与我国农业的发展

陈 锡 文

一、加入世贸组织后对我国农业的直接影响

加入世贸组织（即世界贸易组织）是我国政府对建立社会主义市场经济体制、坚持对外开放的一个最新、也是最坚定的公开表示。这具有重大的政治和经济意义。入世之后，我国将朝着加快建立社会主义市场经济体制的目标更坚定地前进，也一定会在更宽的领域、更深的层次上进一步加快对外开放。世贸组织是市场经济国家和地区的政府间组织，世贸组织对其成员起约束作用的是它那整套按照市场经济规则所制定的法律和法规。对于世贸组织成员的政府来说，最重要的一点就是要认同这一整套法律体系。这对于我国的农业来说，当然也意味着将面临一系列新的机遇和挑战。

世贸组织的法律体系所规范的领域，主要可以分为四个大的方面。第一个方面是货物贸易领域，就是产品的进出口。人们现在谈论最多的人世对我国农业的影响主要就是指这一领域。第二个方面是服务业领域。作为世贸组织的成员，它的服务业市场也必须对外开放，并逐步做到给外商以非歧视性的国民待遇。这对我国的农业和农村经济必将产生越来越深刻的影响，因为外资的金融、保险和流通等经营性机构有可能在这样的背景下逐步进入我国的农业和农村。第三个方面是和前两个领域有关的知识产权问题，这和我农业的关系也非常密切。因为这涉及到不少动植物品种以及有些农药、化肥的专利问题。第四就是投资领域，允许外资进入所有对外开放的经济和社会领域，当然也包括农业和农村领域。所以，入世之后不能单纯地只看到国外

农产品有可能对我国增加出口这一点,因为这仅仅是农业受影响的一个方面。还需要加强研究入世之后在服务业领域、知识产权领域以及投资领域可能发生的变化,而我们目前对这些方面的研究,显然是很不够的。

入世之后对农业首先产生的影响,就是货物贸易方面的影响,即进口的农产品可能增加。这种对农业的直接影响,主要表现在以下四个方面:

(一) 关税减让

在 1994 年关贸总协定组织转为世贸组织之前的乌拉圭回合谈判过程中,就已经明确关税减让将作为今后世贸组织成员的一个重要原则,并确定了发达国家应将进口关税的总水平逐步降到 3.3%,发展中国家应逐步降到 12.3% 的目标。农产品的进口关税减让必然也要服从于这个总体上的关税减让格局。入世之前我国农产品进口的平均关税税率是 21.3%。我国承诺入世第一年,也就是 2002 年,农产品进口的平均关税税率要降到 18.5%,到过渡期末,也就是 2004 年,要降到 15.8%,到 2008 年要进一步降到 15.1%。农产品进口关税的减让,就意味着进口农产品在中国市场上的销售价格可以降低,这当然也就意味着进口农产品在我国国内市场上的竞争力将会增强。所以,关税减让毫无疑问将会对我国农产品的价格总水平形成一个实实在在的压力,从而会对我国的农业生产、农民的就业和收入都产生直接的影响。

但是,也要看到由于各类农产品原来的进口关税不同,入世之后我们承诺的对各类农产品进口的关税减让幅度也不同,再加上各类农产品在我国居民实际生活中的地位不同,因此,虽然关税减让所表现出的总趋势是进口农产品的竞争力有可能增强,但具体到每类农产品上,它产生的实际影响是各不相同的。

产生的三类影响:

第一类是属于不会受多大实际冲击的产品。典型的代表性产品就是粮食。我国入世之后,一方面要看到粮食所受的冲击可能是最大的;但同时也必须看到,对于粮食的冲击并不是来自于关税减让。之所以说关税减让对粮食的实际冲击不大,一个重要原因就是我国过去粮食供不应求,进口粮食是我国自身的需求,所以我国在过去相当长的时间中对粮食进口不征收关税。直到 1994 年实行新的财税制度之后,才开始对粮食征收进口关税,但征收的也是 1%—3% 的象征性关税。入世后,我国对关税配额内进口的粮食,

将征收 1%—10% 的关税，对超过配额进口的粮食将征收 65% 的关税。从这个角度看，尽管入世后粮食的进口可能会有所增加，但原因却并不在于关税的减让。

第二类是会受到一定影响，但至少近中期内影响不会很大的产品。比较典型的如牛肉。我国在入世之前对牛肉征收的进口关税税率是 40%，到过渡期末将降到 12%，降幅是比较大的。但是，说它受的冲击不会太大，一个重要原因就是目前能向我国出口的牛肉主要是高档的牛排肉。这样的牛肉在它的产地价格就不低，进入中国市场后主要只能在高档宾馆销售，市场非常有限。我国国内市场大量销售的牛肉，主要来自耕牛和奶牛的淘汰牛，这样的牛肉价格要比进口的牛肉价格低得多，往往只有进口牛肉价格的 1/10，甚至更低。所以，从这个角度看，牛肉的进口关税下调后，那些高档宾馆、大的西餐厅可能进口量会有适当增加，但对整个国内牛肉市场的影响是有限的。当然可能会对我国的肉牛专业饲养企业带来一定冲击。因为我国肉牛专业饲养企业生产的高档牛肉，在质量和价格上与进口牛肉有很大的相似性。但总的看，在牛肉的进口上，关税减让不会对国内市场形成很大冲击。

第三类是受冲击相当大的产品。有代表性的是三类农产品，即棉花、植物油等土地密集型的大宗农产品、部分水果等鲜活农产品，以及部分农产品的加工制成品。一般来说，凡土地密集型的农产品，我国的劳动生产率都偏低，所以棉花、油料等农产品的进口关税下调后，就会对国内同类产品的生产带来很大的压力。而水果等鲜活农产品则主要是品质问题，即我们的差距主要不在价格上，而是在品种、质量上。入世前我国对水果进口的关税税率是 20%—40%，入世之后，要逐步调减到 10%—12%，减幅比较大。我国在 2001 年 11 月 12 日正式加入世贸组织，而进口水果数量增加、价格下降的效应则在 2002 年元旦一过就明显表现出来了。2002 年春节期间我曾在北京几个大超市做了一个简单的调查，据售货员讲，2002 年春节的洋水果销售价格，大约比 2001 年国庆期间下降了 30%—40%，因此销售的数量明显增加。农产品的加工制成品，由于国外的同类产品中科技含量比较高，市场竞争力确实比较强。如葡萄酒。这几年葡萄酒的国内消费量越来越多，市场前景很好。入世之前，我国对进口葡萄酒征收的关税税率是 60%，入世之后，税率要逐步降到 25% 以下。进口关税率的大幅度下调，必然给外商创造了增加对我国出口的机会。实际上，在国外销售的普通佐餐用的干红、干白葡萄酒，它的售价并不高，在美国超市也只卖五、六美元一瓶。如果进口

关税降到 25% 左右, 进口葡萄酒对国内的很多葡萄酒在价格上就有很强的竞争力。欧洲有一些葡萄酒的价格更低, 葡萄牙最普通的干白葡萄酒的出厂价格每瓶只有 1 欧元左右, 不到 8 元人民币, 即使加上进口关税和运输等其他费用, 到我国市场的销售价格也不会太高。因此, 对国外农产品加工制成品可能带来的冲击, 要有充分的估计。

关税减让从总体上要求我国必须尽快降低农产品的生产成本, 这样才能避免国外农产品可能大规模进入我国市场的局面。但也必须看到各类农产品受关税减让的实际影响是各不相同的, 因此必须对农产品做分门别类的具体分析, 以制定出每个品种的具体对策, 这样才能真正做到扬长避短, 充分发挥我国农业的比较优势。

(二) 进口关税配额

入世之前, 对很多重要产品的进口我国可以采取主动配额的办法, 希望进口的产品多给一些配额, 不希望进口的就少给甚至不给配额, 同时还有进口许可证制度可以限制。但这些非关税壁垒的做法, 入世之后都必须大幅度削减。加入世贸组织之后, 为了使一些关系国计民生的敏感产品不至于造成太大的进口冲击, 按世界贸易组织的规定可以制定进口关税配额的办法来加以管理。世界贸易组织允许的农产品进口关税配额制度, 实质意义是对农产品进口国的农业给予一定的保护。因为关税配额的数量, 使得可能进入我国市场的这类农产品被掌握在一个可控的范围之内。但是, 承诺进口关税配额的数量, 不等于承诺必须进口这么多农产品。承诺的进口关税配额只是给了国外这类农产品准入我国市场的机会。同时, 在承诺的关税配额数量内, 对进口的这类产品将实行比较低的关税税率。这就是说, 允许以较低的关税税率进口配额数量内的产品, 但政府不承诺一定要购买这些数量农产品。承诺的关税配额数量内的产品最终能否都进口, 完全由市场需求来决定。

加入世界贸易组织后, 对于敏感产品的进口到底怎样管理, 在世界贸易组织的成员中也是各不相同的。比如说, 粮食的进口对很多国家来讲都是敏感问题, 对我国是敏感问题, 对日本也是敏感问题, 因为日本的大米生产能力过剩。但作为世界贸易组织的成员日本必须开放一定的国内大米市场。在具体做法上, 日本的选择跟我国就不一样。日本目前选择的是最低进口量承诺的制度。所谓最低进口量承诺, 就是政府作了这个承诺之后, 不管国内有没有市场需求, 进口的数量都必须达到这个最低承诺量。目前日本政府承诺, 大