

章猛进

黄祖辉

主编

WTO

与浙江农业的政策

调整研究

中国农业出版社

与浙江农业的 政策调整研究

主 编 章猛进 黄祖辉
副主编 顾益康 叶永茂 潘伟光

中 国 农 业 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

WTO 与浙江农业的政策调整研究/章猛进, 黄祖辉
主编. —北京: 中国农业出版社, 2003.7
ISBN 7-109-08404-3

I.W... II.①章...②黄... III.世界贸易组织—规
则—影响—农业政策—浙江省 IV.F327.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 051939 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 白洪信

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×960mm 1/16 印张: 15.75

字数: 286 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

课题组组长	浙江省人民政府副省长	章猛进
课题副组长	浙江大学农业现代化与农村发展 研究中心主任	黄祖辉
	浙江省委省政府农业与农村工作 办公室副主任	顾益康
课题组成员	浙江省委省政府农业与农村工作办公室	邵峰
	浙江大学农业现代化与农村发展研究中心	
	潘伟光 卫龙宝 方志伟	
	浙江省财政厅	李鸣
	浙江省农业厅 傅志国 任锦芳 卢英	
	浙江省外经贸厅	陈志成
	浙江天册律师事务所 韦坚余永祥	
	浙江出入境检验检疫局 叶永茂 颜贻明	
	梁文懋 蔡惠民 王建伟	
	浙江省质量技术监督局	朱如英
	浙江省海洋渔业局	严寅央
	浙江省林业局	朱云杰

目 录

总报告:

加入 WTO 后浙江农业的政策调整和改革发展研究	2
--------------------------------	---

专题报告:

加入 WTO 对浙江省农业发展的影响与对策	30
加入 WTO 后浙江省对农业支持的对策	41
若干国家和地区应对 WTO 的农业政策调整及借鉴	49
加入 WTO 对浙江省农产品出口的影响及其对策	70
WTO 框架下浙江省农产品出口的对策	76
加入 WTO 对浙江省渔业的影响与对策	90
浙江省水产品的出口现状、存在问题及对策	99
加入 WTO 与浙江省林业产业发展对策	106
浙江省农业标准化与产品质量检测的政策调整与对策	114
国际贸易中的卫生与植物卫生措施及浙江省的对策	120
浙江省农产品面临的贸易争端、预防和法律手段	136
加入 WTO 后浙江省主要农产品面临的问题、原因与策略	156
附录一 农业协定	181
附录二 实施卫生与植物卫生措施协定	207
附录三 技术性贸易壁垒协定	219
附录四 农业部全面推进“无公害食品行动计划”的实施意见	238
附录五 农业部关于加强农产品质量安全管理的意见	242

总

报告

加入 WTO 后浙江农业的政策调整和 改革发展研究

浙江大学农业现代化与农村发展研究中心

我国加入 WTO 后,农业政策和管理体制总体上面临着两大方面的调整要求:一是来自于 WTO 基本原则及农业相关规则、协议要求的调整。我国已成为 WTO 组织的正式成员,作为成员,我们在充分享受成员所具有的权利的同时,也需要遵守和履行 WTO 的协议和相应规则、条款的义务。由于我国长期在 WTO 规则约束之外,存在与 WTO 规则不相符,甚至相冲突的一些政策。为了更好地履行义务,我们需要调整现有的农业政策,最为直接的就是调整与 WTO 和我们承诺相冲突的农业政策与制度;二是来自加入 WTO 后提高我国农产品国际竞争力的农业政策与体制调整的要求。在我国加入 WTO 后,农业和农产品面临全球范围和全方位的竞争,如何充分地利用我国和浙江省的比较优势,提高浙江省农产品的国际竞争力,实施“打出去”的发展战略,已成为当前浙江省农业发展的重要目标。因此,根据 WTO 的规则所提供的政策空间和农产品市场竞争格局,调整我国长期以来所实行的以农产品短缺为主要特征的农业政策体系和相应的管理体制,是当前农业与农村工作的一个重点。

本课题从 2002 年 1 月起立题,由浙江省人民政府章猛进副省长亲自担任课题组组长,浙江大学农业现代化与农村发展研究中心主任黄祖辉教授和中共浙江省委农村工作办公室顾益康副主任担任课题副组长,中共浙江省委农村工作办公室、浙江大学农业现代化与农村发展研究中心、浙江省财政厅农财处、浙江省农业厅政策法规处、浙江省外经贸厅对外贸易管理处、浙江出入境检验检疫局、浙江省技术监督局、浙江省海洋渔业局、浙江省林业局、浙江天册律师事务所等 11 个相关部门单位近 20 位同志,进行课题总体攻关。

本课题主要从两方面展开研究:一是从 WTO 及其农业相关协议出发,探讨我国和浙江省农业政策面临的调整;二是从浙江省优势农产品近年来在出口竞争方面存在的问题出发,探讨旨在全面提高农产品国际竞争力的政策和管理体制的调整。在这两方面研究的基础上,结合 WTO 若干成员的农业政策调整的经验与借鉴,提出当前浙江省农业政策和管理体制调整的建议。课题历时 9

个月,完成了《加入 WTO 对浙江省农业发展的影响与对策》、《加入 WTO 后浙江省对农业支持的对策》、《若干国家和地区应对 WTO 的农业政策调整及借鉴》、《加入 WTO 对浙江省农产品出口的影响及其对策》、《WTO 框架下浙江省农产品出口的对策》、《加入 WTO 对浙江省渔业的影响与对策》、《浙江省水产品的出口现状、存在问题及对策》、《加入 WTO 与浙江省林业产业发展对策》、《浙江省农业标准化与产品质量检测的政策调整与对策》、《国际贸易中的卫生与植物卫生措施及其浙江省的对策》、《浙江省农产品面临的贸易争端、预防和法律手段》、《加入 WTO 后浙江省主要农产品面临的问题、原因与对策》等 12 个分报告,并在这些分报告基础上形成了总报告。

一、WTO 农业协议和浙江省现行农业政策的判断

(一) WTO 农业协议

WTO 农业协议作为 WTO 重要协议之一,体现了 WTO 的基本精神。农业协议的基本精神是减少各成员间贸易壁垒,改善被扭曲的国际农产品贸易环境,推进农产品贸易的自由化。

WTO 农业协议即乌拉圭回合达成的农业协议,共有 13 个部分 21 个条款,另有 5 个附件。此外,还有与农业相关的“实施动植物卫生检疫措施协议”等技术文件。从其内容来看,主要包括以下几个方面:

1. 市场准入条款 市场准入的内容在农业协议及其附件的几个条款中都有体现,主要内容和精神是非关税措施关税化,并在此基础上削减关税。具体可分为如下几个部分:

(1) 关税化。协议只允许使用关税这个手段对农产品贸易进行限制,所有进口数量限制、进出口差价税、最低进口价格、任意性进口许可证,经营国家专控产品的单位所保持的非关税措施、自愿出口控制以及普通关税以外的同类边境措施等非关税措施都必须转化为进口关税。

(2) 关税削减。农业协议要求各方在承诺的期限内(从 1995 年开始,发达国家为 6 年,发展中国家为 10 年),将减让基期(1986—1988)的关税(包括关税化后的新关税税率)削减到一定水平。具体包括:①按简单算术平均计算的税率,发达国家削减 36%,发展中国家削减 24%,其中每项产品的关税税率,发达国家至少削减 24%,发展中国家至少削减 10%。②各缔约方的任何一项农产品进口执行关税(包括关税化的关税)均不得超出其所承诺的减让水平。

(3) 保证最低市场准入。农业协议规定:①当属于必须进行关税化的农产品的基期进口不足国内消费量的 5% (发展中国家为 3%) 时,则该国应承诺

建立最低进口准许机会,并立即扩大进口,在实施期限结束时应扩大到基期国内消费量的5%。②最低市场准入的实施通过关税配额来进行,各方应保证所承诺的最低准入进口数量能享受较低的或最低的关税,但对超过该进口量的任何进口则可征收关税化后的高关税。

(4) 维持现行市场准入。若一国某种须进行关税化的农产品在基期的进口已超过其国内消费量的5% (发展中国家为3%) 时,协议要求该国维持基期已存在的市场准入机会,即该国可保持其现行的关税等值。

(5) 特殊保障条款。农业协议对需要进行关税化的农产品建立了一个特殊保障机制,当某种农产品某年度的进口数量超过前3年进口量的平均水平 (“数量触发”),或当进口产品价格下跌且低于1986—1988年进口参考价格平均水平的10% (“价格触发”) 时,允许进口国对该产品征收一定的附加税。但税额最高只能达到约束生产率¹的1/3,且加征期以当年为限。

(6) 特殊和差别待遇。农业协议放宽了对发展中国家市场准入的要求:一是发展中国家的平均关税减让承诺为24%,每项产品的最低减让为10%,分别比发达国家低12和5个百分点,且其实施期限为10年,发达国家则为6年。二是发展中国家可灵活地建立关税上限约束,因国际收支困难而维持进口数量限制的发展中国家,可免除将数量限制关税化的义务,但必须约束其关税。但实际上,这些国家往往将关税约束在比现行税率高出许多的水平上。三是最不发达国家虽然也进行关税化及关税约束,但可免于减让承诺。

2. 国内支持条款 为了解决一些国家 (尤其是发达国家) 采取措施支持农业而造成农产品国际贸易的不公平竞争,维持农产品贸易的公平竞争,《协议》把政府的“国内支持”分为不引起贸易扭曲的“绿箱”政策和产生贸易扭曲的“黄箱”政策,并以此来限制各成员政府对农业的支持范围和力度。(1) “绿箱”政策。农业协议对“绿箱”政策有较详细的规定。只要政府在执行某项农业计划时,其费用由纳税人负担而不是从消费者转移而来,不具有给生产者提供价格支持作用的补贴措施,均被认为是“绿箱”措施,属于该类措施的补贴被认为是绿色补贴,不属削减义务之列。(2) “黄箱”政策。农业协议对需要减让承诺的“黄箱”政策做出了如下规定:“黄箱”政策包括下述范围:①价格支持;②营销贷款;③面积补贴;④牲畜数量补贴;⑤种子、肥料、灌溉等投入补贴;⑥某些有补贴的贷款计划。但为满足欧盟和美国的要求以尽快结束乌拉圭回合谈判,《农业协议》第6条第5款特别定义了“蓝箱”政策,将一些与生产限制计划有关的“黄箱”政策支持纳入“蓝箱”政策中,使之免于减让,但其条件是必须满足下列条件之一:①按固定面积或产量提供的补贴;②根据基期生产水平85%以下所提供的补贴;③按牲口的固定头数所提

供的补贴。

对于“黄箱”政策的限制，农业协议用综合支持量（AMS）来衡量，意指“给基本农产品生产者某项特定农产品提供的，或者给农产品生产者全体生产非特定农产品提供的年度支持措施的货币价值”。综合支持量作为衡量国内支持的尺度或标准，其数值等于国内价格与世界市场价格的差额乘以生产量，再加上不按产量或价格的国内补贴的总和。农业协议要求各成员方以减让基期的综合支持量为尺度，做出减让承诺：①综合支持总量以 1986—1988 年的平均水平为基数，从 1995 年开始，发达国家在 6 年内逐步削减 20% 的 AMS，发展中国家在 10 年内逐步削减 13%；②对具体农产品（或所有农产品）的支持，只要其总 AMS 不超过该产品生产净值（或农业生产净值）的 5%（发展中国家为 10%），就无须削减，此为“微量允许标准”；③若一国自 1986 年以来已经减少了对某些特定农产品的支持，则该国可对这些农产品免于减让承诺。④发展中国家的农业投资补贴、对低收入或缺乏财力的生产者提供的农业投入品补贴以及为鼓励生产者不生产违禁作物而提供的支持可免于减让承诺；⑤各成员方每年的总 AMS 不能超过已削减的上年 AMS 水平。

3. 出口补贴条款 农产品出口补贴是最易产生贸易扭曲的政策措施，农业协议对其减让做出了如下规定：（1）减让基期为 1986—1990 年；实施期限为从 1995 年开始，发达国家为 6 年，发展中国家为 10 年；（2）下列出口补贴措施均属于减让承诺的范围：①政府或其机构给农产品出口提供的直接补贴，包括实物支付；②政府或其机构以低于国内市场价格销售或处理农产品库存以供出口；③给出口的农产品或用作出口产品原料的农产品融资付款；④为降低出口产品的营销成本而给予的补贴；⑤为降低出口农产品的交通费用而给予的补贴；⑥根据农产品在出口产品中的比重而给予的补贴。（3）出口补贴减让方式有两种：①数量减让。以 1986—1990 年的平均水平为尺度，每年等量减让，到实施期限结束时，有补贴的农产品出口数量发达国家减少 21%，发展中国家减少 14%；②价值减让。实施期结束时，出口补贴的支付额发达国家减少 36%，发展中国家减少 24%，其他与数量减让相同。（4）如果在基期没有对某种农产品进行出口补贴，则禁止该国将来对该产品出口进行补贴。（5）农产品加工品的出口补贴只需削减预算开支。（6）对发展中国家还有允许实施市场营销和国内运输补贴措施的优惠。

4. 动植物卫生检疫措施条款 针对近年来滥用环境保护和动植物卫生措施以构筑贸易壁垒的现象，农业协议规定如下：（1）不得以环境保护或动植物卫生为理由变相限制农产品进口。（2）对进口农产品的卫生检疫措施必须以科学证据（国际标准和准则）为基础，但在科学证据不充分时，成员方可根据已

有的有关信息,采取临时卫生检疫措施。(3)所有这类进口限制措施都必须在充分透明的前提下实施。

(二) 中国加入 WTO 的农业承诺

我国在加入 WTO 谈判中,积极争取 WTO 规则和农业协议规定的发展中国家的各种权利,同时,对承担的义务也做出了承诺。我国在农业方面做出的承诺主要有:

1. 在“市场准入”方面 一是承诺削减农产品进口关税,农产品进口的平均关税税率从目前的 21.2%降低到 2004 年的 17%,其中对美国所关注的肉类、园艺产品和加工食品等 86 项农产品的平均关税税率,由现行的 30.8%降低到 2004 年的 14.5%。二是对小麦、大米、玉米、棉花、植物油、食糖、羊毛、天然橡胶等重要农产品实行关税配额管理,其中,粮食(小麦、大米、玉米)的配额量由 2002 年的 1 830.8 万吨增加到 2004 年的 2 215.6 万吨;棉花的配额量由 2002 年的 81.85 万吨增加到 2004 年的 89.4 万吨;植物油(豆油、棕榈油、菜子油)的配额量由 2002 年的 579.69 万吨增加到 2004 年的 799.86 万吨,到 2006 年取消关税配额管理。

2. 在“国内支持”方面 承诺“黄箱”政策的“综合支持量”不超过农产品产值的 8.5%。

3. 在“出口补贴”方面 承诺完全取消农产品的出口补贴,包括价格补贴、实物补贴和发展中国家可以享有的对出口产品加工、仓储、运输的补贴。

4. 在“动植物检疫”方面 承诺履行 WTO 的动植物检疫标准;解除长期以来对美国部分地区小麦、柑橘和肉类的进口禁令,认可美国农业部有关猪肉、牛肉和禽肉的卫生标准,允许美国农业部食品安全和检疫服务机构批准的工厂向中国出口肉类。

(三) 我国现行农业政策与 WTO 农业协议匹配状况的判断

我国现行农业政策涉及农业再生产(生产、流通、分配和消费)的每个环节。总体来看,主要包括以下几方面:(1)生产(产业)政策。具体包括生产补贴政策、生产结构政策等;(2)农产品购销政策。包括支持价格(保护价)政策,粮食定购政策、市场建设政策等;(3)农业财政信贷与税收政策;(4)农村土地政策。包括土地承包政策、土地使用权流转政策、耕地使用政策等;(5)农民收入政策;(6)区域发展政策。包括商品粮基地建设政策、扶贫政策、农业资源综合开发政策等;(7)农业科技教育政策;(8)农村人口与就业政策;(9)农业环境政策;(10)国际农业合作政策;(11)国际贸易政策(关税与非关税政策)。

1. 在农业国内支持方面 我国现行的农业政策大都符合农业协议所规定

的“绿箱”政策。如国家采取的一系列财政支农政策、商品基地建设以及农业开发项目等，在加入 WTO 以后可免于削减。而在“黄箱”政策支持方面，我国加入世贸组织申请的基期（1996—1998 年）农业总产值（按规定不包括水产品产值）三年平均为 20 489 亿，按我国承诺的 8.5% 计算，最高补贴规模可达到 1 741 亿元，而目前我国基期的“黄箱”措施实际补贴规模仅为 290.43 亿元，仅占农业产值的 1.4%，扣除税收等负支持量，农业综合支持总量 AMS 为负数，不仅处在农业协议的“微量允许标准”之内，甚至可以说是仍在“剥夺”农业。因此，在“国内支持条款”方面，整体水平上我国现行政策与 WTO 农业协议框架不仅没有重大矛盾，相反，反映了我国在这一方面农业支持政策的不足。当然就具体措施而言，仍存在政策调整的必要。例如，我国对农业的支持长期以来主要是生产的投入补贴，用来购买化肥、种子等生产资料，但这一政策属投入补贴政策，与农产品价格密切联系，是 WTO 规则所限制使用的。因为它不仅使贸易发生扭曲，而且也使国内农业生产资料价格出现扭曲，降低了农业生产的效率。此外，对粮食的保护价收购政策等，对农产品价格产生扭曲，也需要进行调整。

2. 在农产品市场准入方面 在这方面，我国现行政策的问题较多，其中既有非关税措施方面的问题，也有关税方面的问题。我国目前对粮、棉、食糖、食用植物油、羊毛、天然橡胶、烟草及其制品等重要农产品的进口采取了诸如限量登记、配额、进出口许可证等管理，对主要农产品都实行了指定公司经营等措施，还有诸如法定商品检验、动植物检疫、食品卫生检验等许多复杂的非关税措施，与 WTO 协议有一定的冲突。在关税方面，对肉类、水果及食品加工品等进口农产品采取的关税需进一步减少。

3. 在出口补贴方面 我国从 1990 年开始已取消了出口补贴，并承诺不再恢复 WTO 规定的禁止性出口补贴，因此我国在农产品出口补贴方面的问题已不复存在。

综上所述，我国大部分的农业政策是与 WTO 规则相一致的，但由于我国长期在 WTO 规则约束之外，因而有些政策与 WTO 的规则并不相符，有些政策的使用力度又极其不够，需要进行必要的调整。与此同时，我国许多经济活动的运行，市场化程度不高，缺乏透明度，往往易招致反倾销手段，需要通过进一步的体制改革和对反倾销的应对来解决。

（四）基于 WTO 规则下的浙江省现行农业政策判断

根据上述的分析，按照 WTO 农业协议框架的主要条款以及我国政府在谈判过程中所做出的承诺，可以明确的是：在“国内支持条款”方面和“出口补贴条款”方面，我国现行农业政策与 WTO 农业协议并无显著冲突，因此无须

做出重大调整。这同样适用于浙江省的农业政策状况。根据 WTO 规则和相关协议, 直接对浙江省有影响的变化将发生在所谓的“市场准入条款”方面。主要体现在对一些重要农产品的非关税保护措施将会被取消, 其次是农产品进口关税将进一步降低。但这两项政策的调整主要在于中央政府, 国家将根据我国的承诺和 WTO 协议, 通过统一调整来实现。

需要指出的是, 尽管我国的现行农业政策与 WTO 规则及其相关协议冲突不大, 但是从另一个角度看, 这恰恰是我们农业政策调整的潜力和重点所在。直接原因在于以下几个方面:

1. 从实施的“绿箱”政策措施看, 不仅存在措施少, 而且存在支持力度弱等问题, 尤其是对农民收入的支付方面, 更是如此。为此, 我们根据 WTO 农业协议附件 2 中 13 款内容的“绿箱”政策进行如下对照 (见表 1)。

表 1 2001 年浙江省“绿箱”政策的实施情况

政策类别	内 容	状态	支持金额
政府一般服务	农业研究	有	1.1 亿元
	病虫害控制	有	0.5 亿元
	培训服务	有	0.19 亿元
	推广和咨询服务	有	6.6 亿元
	检验服务	有	1.13 亿元
	营销和促销服务	有	
	基础建设服务	有	32.58 亿元
公共储备		有	0.7 亿元
国内食品援助		有	1.13 亿元
对生产者的直接支付	不挂钩收入支持	无	
	政府在财政上参与收入保险和净收入保障计划	无	
	救济自然灾害的支付	有	0.6 亿元
	生产者退休计划的结构调整资助	无	
	资源轮休计划提供的结构调整援助	无	
	投资援助提供的结构调整援助	无	
	环境保护计划下的支付或提供的补贴	有	2.31 亿元
	区域援助计划下的支付地区性援助	有	2.02 亿元

资料来源: 根据浙江省财政厅提供的数据整理。

2. 政府支持农业的总量不足, 还有较大的政策支持余地。我国政府支持农业总量与美国、欧盟、日本的水平相差非常大, 如美国的综合支持量 (AMS) 在削减 20% 后仍达到 191 亿美元, 欧盟削减后为 796 亿美元, 日本削减后为 283 亿美元, 相比之下, 目前我国基期的“黄箱”措施实际补贴规模仅为 290.43 亿元, 仅占农业产值的 1.4%。主要包括价格支持措施 (即粮棉保

护价收购)、农业生产资料补贴和农业龙头企业的贴息。浙江省的情况也大体如此,2001年浙江省“黄箱”措施补贴实际规模为2.05亿元(其中农业龙头企业贴息1.15亿元),占基期农业总产值的2.07%(浙江省1996—1998年三年平均的农业总产值为990亿元),与8.5%的上限相比,还有很大的政策余地。

3. 农业支持政策的环节和方式不合理 一是支持流通环节多于生产环节,二是间接支持多于直接支持。比如,为支持粮食生产,政府通过财政资金支持粮食流通企业按定价或保护价收购粮食,想通过这种方式提高农民的种粮积极性。但实际上,政府给粮食流通企业大量的补贴,而粮食流通企业仍有大量的亏损,农民的种粮积极性并没有得到很好的调动。再如,政府通过拨款建立农口事业单位,并为他们的业务活动提供资金,通过农口事业单位来为农民提供科技示范、病虫害防治、检验检测等服务,但很少直接对农业生产者开展业务提供资助。由于不是直接对农业生产和生产者提供支持,造成效率低下,资金使用效果不高。

4. 农业政策支持的对象不尽合理 长期以来,各级政府支持农业的资金,基本上是用国有农业企事业单位和乡镇一级农业服务机构,除了允许对农民实行少量的补助外,不能用于私人、股份制公司等营利性企业,不用于农口系统以外部门的农业项目。这种做法,不利于公平竞争,不符合WTO的基本规则。

5. 农业政策支持的结构不合理 我国对农业的支持,除有限的农业基础设施等政府支持项目外,还未建立起既符合WTO农业规则,又能有效支持农业发展的农民收入、农业结构调整支持体系,以及农业信息服务、市场营销服务等支持体系。对农业自然资源的保护和生态环境保护的支出也不足。从浙江省2001年“绿箱”政策的统计分析数据来看,农业的基础设施建设支出占52.8%,培训、检验检测支出占2.13%,环境保护支出占3.74%。浙江省的政府对农业基础设施补助中绝大部分是水利设施建设支出,而水利设施建设中主要是江河治理及海塘建设,农田水利建设只占较小的一部分,尽管基础设施建设支出占的比重较大,但实际上真正用于农业基础设施建设的政府补贴占的比重并不高。同时处于关键地位的农业科研等政府服务领域的支出比重相对较低。

基于以上分析,我们认为,浙江省政策调整的重点并不在于边境(进出口)政策的调整,而在于国内支持政策的调整,尤其是围绕提高浙江优势农产品的出口竞争力方面,如何在农业支持总量、支持方式手段、支持对象及支持结构上进一步发挥政策潜力,增强农业国际竞争力,大有文章可做。

二、若干 WTO 成员农业政策的调整与启示

WTO 已运行了 8 年多,一些发达国家和地区及发展中国家和地区在执行 WTO 农业协议过程中有不少农业政策的调整经验和做法,这对于我国现行农业政策的调整 and 我国农业国际竞争力的提高具有很强的借鉴意义。通过考察美国、欧盟、日本、加拿大、澳大利亚、韩国等国家和我国台湾的农业政策调整,我们得到以下启示。

(一) 积极进行政策调整,农业整体朝着相互开放的市場化和国际化方向发展

根据农业协议和各自的承诺,各国和地区基本达到了相互开放的要求。一是国内支持得到了削减。从上述所考察的国家和地区看,在 AMS 的削减中,各成员积极进行补贴的结构性调整,促使补贴合法化,主要是通过增加“绿箱”所允许的补贴来弥补“黄箱”补贴的削减。具体从国家来看,美国主要实行农民收入直接补偿措施。由于美国实行了从价格支持向固定支付的转变,对国内农业保护的大部分支出,变成了免除削减的国内支持,即绿色支持政策。市场损失的补助政策也是如此。欧盟也采取了类似的做法。一些成员国提前实现了削减的承诺。在市场准入方面,也取得明显效果,各成员国农产品的整体关税水平按照要求逐渐下降,农产品贸易管理上趋于规范化,表明各成员国尽管情况差异较大,但总体上还是在积极遵守国际规则。因此对于我国来说,也应积极遵守协议及承诺,改变不合理的农业支持政策和关税等政策,使中国农业朝着市场化、国际化方向发展。

(二) 对农民收入保障问题非常重视

各成员在政策调整时都把农民利益问题放在重要的位置上。美国在废除与农业生产直接挂钩的价格支持政策的同时,千方百计进行对农民的支持。一方面对农民进行大量的收入直接固定补贴,另一方面导入市场损失的补助政策,即对由于农产品价格下降给农民收入带来的损失进行补贴。据统计,自 1998 年来,美国政府共向农业提供了总值高达 305 亿美元的补贴,相当于对每位农民直接补贴 1.1 万美元/年。同时还采取其他措施进行保障,如一直以来实行的农业保险和农民家庭破产保护等政策。欧盟也是如此,1992 年农业共同政策改革的中心是导入对农业支持的直接支付方式,在 2000 年政策中,对主要农产品,谷物、乳业、牛肉都有相应的直接支付措施,如牛肉,规定在 2000—2002 三年期间,价格支持水平下调 20%,价格下调的 80% 损失通过直接支付方式给予补贴。中国台湾导入了农民收入受损的补偿政策,对受进口损害的农民提供救助,以减少农民损失。而且对具体品种的损害都有相应的制度

安排,如茶叶,当茶叶遭受进口损害时,可由农民团体、产业团体或地方政府依“农产品受进口损害救助办法”向“农委会”提出申请,或由“农委会”主动提出。

我国在加入 WTO 后,一些农产品可能会受到巨大冲击,进而影响当地农民的收入,因此,应该更加重视农民收入的保障问题,积极制定相应的措施,进行收入补偿和援助。

(三) 积极实施“绿箱”政策,调整农业支持方向

对照 WTO 农业协议,以上 WTO 成员都进一步挖掘农业政策潜力,在“绿箱”政策上大做文章。主要表现为各成员“绿箱”支持水平的上升。美国农业的“绿箱”支持明显增加,1996 年农业法主要用于:(1)与农业生产脱钩的收入支持,比如对土地休闲的补贴,即根据基期的播种面积和产量向生产者或土地所有者做出的支付。(2)自然灾害救济补贴,包括对没保险的农产品灾害的援助计划;农作物灾害支付;紧急饲料计划;青饲料援助计划;牲畜赔偿计划;树木援助计划等。(3)农业生产结构调整的投资补贴,包括以优惠利息提供的短期或长期贷款,给私人贷款提供保证以及农业保险等系列支持,还有增加科研方面投入。在 2002 年新法中又进一步增加新项目,加大原有计划项目的支持力度,例如在新法中建立新的农业研究和推广计划,并为“未来农业和食物体系”增加启动基金并且增加项目支持力度,从原来的每年 12 亿美元增加到现在每年的 20 亿美元。又如农地保护计划,美国 2002 年农业法的支出额为 9.85 亿美元,是 1996 年农业法该计划(0.534 亿美元)的近 20 倍。

日本增加“绿箱”的额度主要用于自然灾害救济补贴、农业保险计划、农户退休金计划、农业生产资源储备补贴、农业生产结构调整的投资补贴和环境计划等。欧盟、韩国也是如此,积极使用“绿箱”的农业支持措施。

从我国现在实行的“绿箱”政策来看,有些属“绿箱”范围的支出项目我们还没有,有些支出的力度远远不够。因此,应充分利用 WTO 规则,针对我国农业发展后劲不足的现实矛盾和薄弱环节,有针对性地提高对农业的支持力度。

(四) 充分利用 WTO 协议生效期对农业政策和管理体制进行调整

各成员在 WTO 农业协议对本国和地区生效前后都积极进行农业政策、体制的调整,并且有些调整的内容与 WTO 协议并不存在冲突,这表明,大家都把这一时期看作是调整政策和改革体制的良好时机。在对国内支持和边境贸易政策进行改革的同时,各成员还进行农业相关体制、政策的改革,以提高农业整体的国际竞争力。日本除了依据 WTO 承诺进行政策调整外,积极进行农业经营体制改革。一是对农户经营体制进行改革。针对日本农户经营的积弊,制

定培育有活力专业户的相关政策；二是进行流通体制改革。将粮食流通体制转变为在国家宏观调控下的民间流通为主的模式，实行市场化发展的战略；三是对农协组织体制和经营方式进行调整与改革。事实上，如果没有国际外部环境的压力，日本国内是很难进行如此幅度的改革。中国台湾也是如此，“农业发展条例”的修正，是以加入 WTO 为背景的一次政策应对，它以“加入 WTO 同时照顾农民福利”以及“调整农地政策并加强农村建设”为两大主轴，其中以调整农地政策为主，有关农地相关法规的修正可以说是继 50 年代土地改革和第二次土地改革以来的又一次重大的牵涉到改变旧的土地利用模式的变革，多项条文对未来土地资源的配置、生态以及农村发展都将产生深远的影响。台湾通过了农地改革，旨在提高土地的市场配置效率，而这在 80 年代几次讨论都没有通过，应该说，这一契机降低了政策调整的成本。美国、欧盟也借此机会调整不合理的农业政策，减轻财政负担。实际上，长期的价格补贴和农业保护给发达国家的财政造成了很大的压力。以美国为例，60 多年的农业保护使美国背上了沉重的财政负担，1945 年，美国政府给予农场主的价格补贴是 7.4 亿美元，而 1983 年就达到了 93 亿元，最高的 1987 年竟达 167.5 亿美元，1986—1995 年 10 年间，美国政府给予农场主的直接补贴年均 108.1 亿元，相当于同期农产品收入的 6.3%。造成其他纳税人对农业政策的不满。在欧盟，情况也是如此。1996 年，欧盟在其共同农业政策上付出了 685 亿埃居，其中 562 亿来自欧盟的共同预算，另外，123 亿由各成员国自负。欧盟的农业人口占总人口的 5%，而最终承担财政负担的是全体纳税人。因此，其纳税人也对价格补贴和农业保护政策持反对态度。而政策调整使财政支农总量得到了减少，减轻了财政负担。最为典型的是美国政府进行库存措施的改革，虽然这在“绿箱”政策是允许的，但美国农业法还是取消了农场主拥有的储备计划。

因此，我国也应充分利用加入 WTO 和有关协议的生效期，积极进行农业相关政策和管理体制的改革。这种调整与改革的机会成本较低，改革所带来的摩擦也较小，容易实现改革的目标。

（五）想方设法对国内市场进行合理的保护

尽管随着 WTO 农业相关协议的实行，关税壁垒将下降，配额等非关税壁垒将不断减少，进而世界农业贸易的自由化趋势将不可避免，但是，各成员仍不放弃对本国市场的保护。集中体现在对非关税壁垒措施的利用，具体表现在利用改进新的食品安全标准来达到限制进口的目的。如浙江省出口日本的大米，原来被日本政府要求的检测项目包括：杀虫剂、杀菌剂、除草剂残留；三种霉菌；二种重金属（Pb、Cd）；二种粮食熏蒸剂（溴甲烷、磷化氢）等在内的 116 个项目，而 2001 年 12 月 12 日以后签订合同的出口日本大米，被要求