

河南省哲学社会科学规划项目
项目编号: 95CJJ08002

WTO 框架下河南省农业 发展的战略调整与对策研究

课题主持人: 赵 予 新

课题组成员: 娄源功 丁 华 李义伦 宋海峰
杨文哲 段 磊 赵卫强 袁延安
覃国响 徐 鹏

结项时间: 2001 年 12 月

河南省哲学社会科学规划项目

项目编号：95CJJ08002

WTO 框架下河南省农业 发展的战略调整与对策研究

课题主持人：赵 予 新

课题组成员： 娄源功 丁 华 李义伦 宋海峰
杨文哲 段 磊 赵卫强 袁延安
覃国响 徐 鹏

结项时间： 2001 年 12 月

目 录

I 环境篇	1
1. 我国农业发展的国际环境分析	2
1.1 WTO 农业协议的基本框架	2
1.2 我国加入 WTO 以后农产品市场开放的基本内容	9
1.3 近几年主要国家农业政策的调整	13
1.4 新一轮多边农业贸易谈判前景与展望	16
2. 加入 WTO 对我国农业发展的影响分析	20
2.1 加入 WTO 对我国农产品贸易环境的影响分析	20
2.2 加入 WTO 对国内农业生产和农产品市场的影响	21
2.3 加入 WTO 对农业产业结构和农产品进出口结构的影响	27
2.4 加入 WTO 对农民收入的影响	29
2.5 加入 WTO 对我国农业政策与体制的影响	32
2.6 加入 WTO 对农业利用外资和引进技术的影响	33
3. WTO 框架下国内农业保护空间研究	36
3.1 WTO 框架下中国农业支持和保护政策的运作空间	36
3.2 中国农业保护政策制定的原则	37
3.3 中国农业政策保护的微观体系	39
II 战略篇	43
4. 河南省农业比较优势与农业竞争力分析	44
4.1 河南省农业发展的历史考察	44
4.2 河南省主要农产品生产情况分析	50
4.3 影响河南省农业竞争力的主要因素分析	52
4.4 河南省农业比较优势分析	55
5. WTO 框架下河南省农业发展的目标定位与战略调整	60

5.1 河南省农业发展战略调整的出发点·····	60
5.2 河南省农业资源要素供给状况和变动趋势分析·····	63
5.3 河南省在全国农业整体战略中的功能定位·····	64
5.4 构筑开放式安全高效农经体系的目标选择·····	66
5.5 战略调整的重点内容·····	68
6. WTO 框架下河南省农业发展政策体系的构建与完善·····	73
6.1 农业科技进步政策的构建与完善·····	73
6.2 农业发展引导政策的构建与完善·····	75
6.3 农业市场调控政策的构建与完善·····	76
6.4 农业产业化经营政策的构建与完善·····	77
6.5 农业支持与保护政策的构建与完善·····	78
6.6 农业剩余劳动力转移政策的构建与完善·····	79
6.7 发展小城镇政策的构建与完善·····	81
6.8 发展农业规模经营政策的构建与完善·····	83
III 对策篇·····	84
7. 河南省农业应对入世挑战的产业结构升级对策·····	85
7.1 加入 WTO 以后河南省农业产业结构面临的挑战·····	85
7.2 河南省农村产业结构调整典型案例分析·····	89
7.3 人多地少型经济农业结构调整的经验·····	90
7.4 河南省农业结构调整应遵循的原则·····	93
7.5 河南省农业结构调整的重点和目标·····	96
7.6 推进河南省农业产业结构升级的配套措施·····	99
8. 河南省农业应对入世挑战的产品优质化对策·····	102
8.1 河南省主要农产品同国外同类产品的差异分析·····	102
8.2 河南省发展优质农产品的制约因素·····	107
8.3 发展优质农产品的一体化管理策略·····	108

8.4 发展优质农产品的宏观对策·····	112
9. 河南省农产品对外贸易应对入世挑战的对策·····	114
9.1 中国农产品对外贸易概述·····	114
9.2 近年来河南省农产品进出口贸易的发展·····	116
9.3 河南省农产品贸易的优势及劣势分析·····	119
9.4 河南省农产品对外贸易发展的定位、原则及目标·····	122
9.5 河南省农产品对外贸易发展的对策分析·····	123
10. 河南省农业对外经济合作应对入世挑战的对策·····	126
10.1 河南省农业对外经济合作发展概况·····	126
10.2 河南省农业对外经济合作存在的问题·····	127
10.3 推进农业对外经济合作发展的对策和建议·····	129
10.4 提高农业利用外资水平的配套措施·····	131
10.5 为引进国外先进适用技术创造条件·····	134
11. 河南省乡镇企业应对入世挑战的对策·····	136
11.1 乡镇企业在河南经济中的地位与作用·····	136
11.2 河南省乡镇企业发展中存在的问题·····	137
11.3 加入 WTO 对河南省乡镇企业发展带来的机遇与挑战·····	141
11.4 河南省乡镇企业的中期目标和发展思路·····	143
11.5 推进河南省乡镇企业发展的政策措施·····	145
12. 河南省农业组织体系应对入世挑战的对策·····	148
12.1 河南省农业组织体系的改革与发展·····	148
12.2 加入 WTO 以后河南省农业组织制度面临的挑战·····	151
12.3 农业组织制度的国际经验·····	156
12.4 强化河南省农业组织体系建设的对策·····	161
参考文献·····	167
后记·····	170

I 环境篇

我们现在正生活在两个时代的交替时期，人们可以感受到周围在动荡。而在这个有时令人感到痛苦、感到不稳定的时期，国家正在进行着无情的结构改革。

——[美]约翰·奈斯比特

2001 年 12 月 11 日, 中国成为世界贸易组织 (WTO) 的正式成员。河南省是农业大省。加入 WTO 为河南农业既提供了发展机遇, 又带来了严峻挑战。如何在 WTO 框架下确定的我国农业政策空间内, 尽快把河南农业发展战略调整到更为面向未来、面向国内外市场的方向, 以适应国际竞争的要求, 是一个亟待解决的战略课题, 它攸关河南农业乃至整个河南经济的长期发展。本课题在对 WTO 框架下河南省农业的国际国内环境系统考察的基础上, 构建河南省农业发展的战略目标、战略转变的重点和政策体系, 提出河南省农业应对加入 WTO 的系列对策, 以期对政府的宏观决策提出建议。

1. 河南省农业发展的国际环境分析

1.1 WTO 农业协议的基本框架

1986 年~1993 年长达 8 年的关贸总协定乌拉圭回合谈判所达成的有关农产品贸易的协议构成了的世界贸易组织农业贸易框架的核心内容。

农产品协议包括四个方面的内容: 其一, 农业协议 (主文件); 其二, 关于卫生和植物卫生措施的协议; 其三, 关于对最不发达国家和粮食净进口发展中国家影响的决定; 其四, 各谈判方在市场准入、国内支持和出口补贴方面作出的减让和承诺 (见表 1-1)。农业协议实施的产品范围包括了世界上主要的农产品 (不包括橡胶、黄麻、剑麻及其他纤维产品和渔产品、林产品), 主要涉及四个领域的改革, 即: 市场准入、出口补贴、国内支持和动植物卫生检疫。协议于 1995 年 1 月 1 日起开始生效, 发达国家的承诺应在到 2000 年止的 6 年内完成, 发展中国家的承诺在 2004 年止的 10 年内完成。

1.1.1 关于市场准入的规定。乌拉圭回合农业协议有关市场准入的规定旨在通过禁止使用除关税以外的其他非关税进行限制措施, 对现行的非关税壁垒措施应转化成相应的关税等值 (关税化), 约束和削减关税水平来减少农业贸易领域现存的关税和非关税壁垒, 增加农产品市场准入机会, 以促进农产品贸易自由化的实现。考虑到对原使用非关税措施, 现关税化后的部分农产品的关税水平过高, 成为限制性关税, 对农产品进口造成事实上的禁止, 各成员方在市场准入减让时要求进行最低市场准入和现行市场准入机会承

诺，最低市场准入和现行市场准入可通过关税配额管理实施。

表 1-1 乌拉圭回合农产品贸易协议内容概要

市场准入	(1) 禁止使用除关税以外的其他非税进口限制措施。 (2) 现行的非关税壁垒措施应转换成相应的关税等值，关税等值用来制定进口的从量税或从价税。 (3) 对关税实施约束并进行减让。 (4) 对原使用非关税措施、现关税化后的农产品以实行最低市场准入机会和现行市场准入机会承诺。 (5) 最低市场准入和现行市场准入可通过关税配额管理实施。 (6) 特殊保障条款：当进口量增加幅度过大或进口产品价格过低时，可增收附加关税以对于国内市场进行保护（仅限于“关税化”的产品，且保障措施的实施不得影响关税配额内产品的进口）。 (7) 发达成员在 6 年内关税平均削减 36%，每一个关税税目至少削减 15%，发展中成员在 10 年内关税削减 24%，每一个产品至少削减 10%。不要求最不发达国家作出削减承诺。
国内支持	(1) 支持政策分 4 类：①绿箱政策，即对市场只有很小扭曲作用的政策，可免于减让承诺、允许实施；②黄箱政策，即对市场只有扭曲作用的国内支持政策，需进行削减承诺，用综合支持量（AMS）来计算；③S&D 政策，即特殊及区别对待的政策，包括发展中国家农业生产者普遍得到的投资补贴；低收入和资源贫乏阶层普遍得到的投入补贴等，鼓励放弃种植非法麻醉品的支持；④蓝箱政策，即生产限制计划中对生产者进行的直接付款。 (2) 黄箱政策需要进行削减承诺(用 AMS 来计量),其他 3 类政策可免于削减承诺且无上限约束。 (3) 发达成员在 6 年内 AMS 削减 20%;发展中成员在 10 年内削减 13.3%。 (4) 发达成员对特定农产品、非特定产品的支持,如不超过该特定产品、农业产值 5%,可不包括在需削减的 AMS 之中;发展中成员的这一比例为 10%。 (5) 最不发达国家无需削减承诺。
出口补贴	(1) 对各种形式的出口补贴及得到出口补贴的产品数量进行削减。 (2) 对实施出口补贴的产品范围进行约束，不能有新的产品获得补贴。 (3) 发达成员在 6 年内，按获得补贴的数量计，削减 21%；按补贴预算开支计削减 36%；发展中成员在 10 年内，按发达国家削减幅度的 2/3 进行削减。 (4) 允许发展中成员在实施期内继续使用某些销售和国际运输补贴。
出口禁止和限制	(1) 实施出口禁止或限制时，必须考虑对进口成员粮食安全的影响，要事先通知世贸组织农委会，有进行磋商和提供信息的义务。 (2) 对发展中国家仅适用粮食净出口国对粮食出口的禁止和限制。
卫生和植物卫生措施	各国有权制定自己的卫生和安全标准，但这些标准应有科学根据，不会造成不合理和不必要的贸易壁垒，鼓励使用国际标准。
其他方面	(1) 和平条款。 (2) 世贸组织农业委员会将全面监测农业协议的贯彻执行。 (3) 马拉喀什部长级会议关于改革计划对最不发达国家和粮食净进口发展中国家可能产生的消极影响的措施的决定。

同时考虑到关税化后，原使用非关税措施进行管理的部分产品进口剧增对进口方的不利影响，协议还规定了特殊保障条款，即当“关税化”的产品进口量增加幅度过大或进口产品价格过低时，可征收附加关税以对国内市场进行保护，但保障措施的实施不得影响关税配额内产品的进口。

——**关税化**。农业协议规定各成员方不得在协议生效后保留、使用和重新使用非关税措施，原使用的非关税措施必须换成关税等值，进行关税化，以对农产品贸易实行单一关税管理。关税化过程包括：（1）将现行的非关税壁垒措施转化成相应的关税等值。某种农产品使用的非关税措施的关税等值等于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；某种农产品加工品的关税等值一般等于农产品原料的关税等值乘以农产品原料占农产品加工品的比重。（2）利用关税等值确定该产品进口的从量税或从价税，即建立相应的关税。如果计算得出的关税等值低于现行的约束关税或为负值，可以现行的约束税率或成员开出的税率作为该产品的关税。对于发展中国家，对于未约束的税率可以在减让表中自己提出一个税率作为约束税率。但是，任何对计算出来的关税等值进行调整需要与有关成员进行磋商和谈判。明确禁止的非关税措施包括进口数量配额、进口差价税、最低进口价格、随意性进口许可证、通过国营贸易企业保持的非关税措施、自动出口限制和类似的普通关税以外的边境措施。此外，协议对非关税措施关税化进行了例外规定，即对于某些成员方在粮食安全和环境等非贸易方面严重关切的产品，如果该成员在基准期进口量很小、没有提供出口补贴并实施了有效的限产措施，只要按规定扩大最低市场准入承诺，可在协议执行期内推迟非关税措施的关税化。

——**关税减让和关税约束**。根据农业协议及有关文件，各成员方应对其关税水平，包括普通关税和非关税措施转换的关税等值，进行减让并约束，即各成员方对农产品实施的关税应在基准期（1986年~1988年）水平基础上按规定幅度削减，并且不得在今后超过这一水平。具体而言，发达国家自1995年至2000年的6年中，按简单算数平均计算，在1986年~1988年平均水平基础上，削减36%的普通关税及关税化的关税；每个关税税目至少削减15%；同时约束所有关税（包括关税化的关税）。发展中国家自1995年至2004年的10年中，按简单算术平均计算，在1986年~1988年平均水平基础上，削减

24%的普通关税及关税化的关税；每个关税税目至少削减 10%；同时对农产品关税进行约束。根据乌拉圭回合市场准入减让表典型样本（即 IDB 样本，由 14 个发展中国家和 26 个发达国家组成），在乌拉圭回合前只有 1/3 农产品关税税号是约束关税，乌拉圭回合后，几乎所有的农产品关税税目都受到了约束，不能随意提高。

——**最低市场准入和现行市场准入。**由于部分农产品关税化后的关税过高，成为禁止性关税，因此，为了保证国际农产品贸易在基准期基础上有所扩大，各成员方必须对最低市场准入和现行市场准入进行承诺。最低市场准入承诺规定为：对于原使用非关税措施、后进行关税化的农产品，如果在基准期（即 1986 年~1988 年）的进口不足国内消费量的 5% 时，则该国应承诺建立最低市场准入机会。在协议实施期间的第一年（1995 年），该国应当给予的进口准入机会为基期国内消费量的 3%，在实施期限结束时，应扩大到 5%。现行市场准入规定为：对于原使用非关税措施、后进行关税化的农产品，在基准期的进口超过其国内消费量的 5% 时，协议要求该国维持或增加基期已经存在的市场准入机会。

——**关税配额管理。**最低市场准入和现行市场准入应在最惠国基础上进行分配。为保证最低和现行市场准入机会的实现，各国应建立关税配额制度，即根据最低市场准入和现行市场准入承诺进口的一定数量的农产品享受较低的或最低的关税，而超过该进口量的任何进口则应征收关税化后的高关税。承诺的最低市场准入和现行市场准入量构成关税配额量。关税配额管理从法律上讲仍属关税措施，不影响单一关税管理原则。

——**特殊保障条款。**为了避免关税化以后原使用非关税措施进行管理的产品进口剧增对进口方的不利影响，协议还规定了特殊保障条款，允许成员在农业协议执行期内对关税化产品进口的突然增加或价格下跌作出相应的反应，征收附加税。适用特殊保障条款的关税化产品必须在成员方的减让表中注明。特殊保障条款的启动根据价格与数量触发水平而定。其中主要包括数量触发和价格触发。所谓数量触发，即当某一成员某种关税化产品进口量超过进口数量触发水平时，该成员可根据当年实际有效关税水平的 1/3 对该产品进口征收附加税，实施期为一年，前提是不能影响现行和最低市场准入程度下的进口。所谓价格触发，即当某一成员的一关税化产品的进口价格下降

且低于 1986 年~1988 年进口参考价格水平的 10%时,该成员可根据价格下跌幅度征收附加税。

——**特殊和差别待遇。**协议放宽了对发展中国家市场准入的要求,除了关税减让幅度和实施期限方面的放松以外,发展中国家还可以灵活地建立关税上限约束,最不发达国家可免于关税化及关税约束和减让承诺。

1.1.2 关于国内支持的规定。乌拉圭农业协议对不同的国内支持措施进行了分类处理,提出了不同的要求。农业协议把国内支持农业的政策措施分为四类,一是产生贸易扭曲的政策,被称为“黄箱”或“红箱”政策 (Amber Policies),用“支持总量单位”(AMS)来进行数量表示,要求予以削减。二是对于市场只有很小扭曲作用的政策,被称为“绿箱”政策,作免于减让承诺,允许实施。三是特殊及区别对待的政策,被称为“S & D”政策,包括发展中国家农业生产者普遍得到的投资补贴,低收入和资源贫乏阶层普遍得到的投入补贴等,鼓励放弃种植非法麻醉品的支持。四是“蓝箱”政策,即生产限制计划中,对生产者进行的直接付款,除第一类政策外,其他三类政策不需要减让,也没有上限约束 (见图 1-1)。

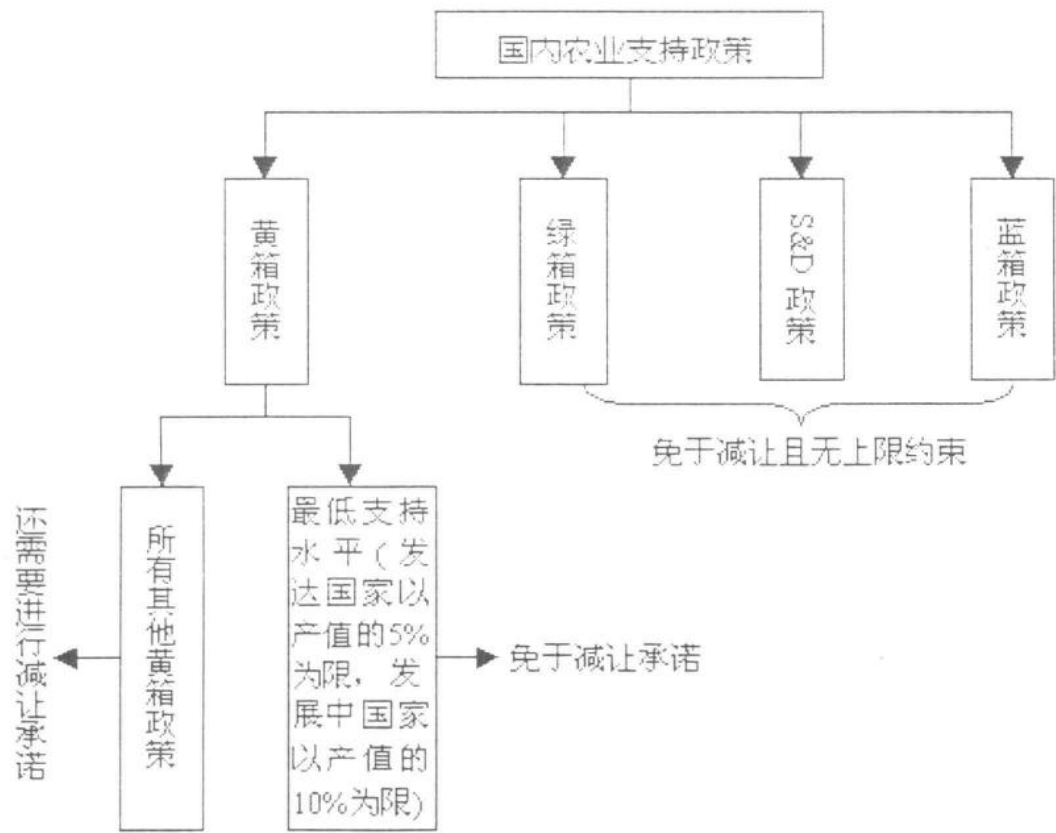


图1-1 不同农业国内支持政策及减让要求

——**绿箱政策**。WTO 农业协议规定可以免于减让承诺的绿箱政策是政府执行农业计划的费用由纳税人负担而不是从消费者转移而来，而对生产者没有影响的农业支持措施，主要包括：（1）政府一般性服务（如研究、病虫害控制、培训、推广与咨询服务、检验、市场促销、基础设施服务等）；（2）由于粮食安全原因的公共储存所需费用；（3）国内粮食援助；（4）与生产不挂钩的直接收入支持；（5）作物保险与收入安全计划；（6）自然灾害救济；（7）结构调整援助（生产者退休计划、资源休作项目及投资援助）；（8）环境和储备计划；（9）地区援助计划。

——**S & D 政策**。S & D 政策主要有三项，即发展中国家农业生产者普遍得到的投资补贴，低收入和资源贫乏阶层普遍得到的投入补贴等，鼓励放弃种植非麻醉品的支持。

——**蓝箱政策**。蓝箱政策主要指个别国家在实施生产限制计划中对生产者进行的直接付款，这种支付或基于固定面积和产量，或基于基期生产水平的 85% 以下，或基于固定的畜牲头数。

——**黄箱政策**。农业协议规定需要减让承诺的黄箱政策是指上述三类以外的国内支持政策，一般涉及对特定产品的支持措施，如市场价格支持和直接支付、营销贷款、牲畜数量补贴，面积补贴，种子、肥料、灌溉等投入补贴，某些有补贴的贷款计划。

这些政策可以用综合支持量（AMS）来衡量，一般用货币单位表示。综合支持量是衡量提供给某特定农产品和非特定产品的年支持总量的技术指标。如果发达国家任何一年对特定产品或非特定产品的国内支持（黄箱政策范围内）不超过该产品产值和农业总产值的 5%，发展中国家不超过 10%，可免于减让，不计入综合支持量。

根据 WTO 农业协议和其他有关文件，发达国家必须在 1995 年~2000 年的 6 年中，在 1986 年~1988 年年平均水平的基础上，将其国内综合支持量削减 20%；发展中国家必须在 1995 年~2004 年的 10 年中，在 1986 年~1988 年的年平均水平基础上，将其国内综合支持量逐年削减 13.3%。国内综合支持量减让承诺要求各成员在执行期间内逐年等量削减，每年的国内综合支持量不能超过各成员减让表上的承诺水平。

1.1.3 关于出口补贴的规定。出口补贴被认为是对贸易扭曲最严重的

政府政策。农业协议要求成员方承诺削减现有的补贴农产品出口的数量与预算开支，对在基期没有进行出口补贴的农产品，则禁止在今后对该产品实施出口补贴。

——**农产品出口补贴范围。**列入减让承诺的出口补贴措施范围是：（1）对农产品出口进行的直接补贴；（2）以低于国内价格销售或处置政府库存；（3）资助生产者的出口补贴；（4）市场营销补贴，包括国际运输补贴；（5）国内交通运输补贴；（6）根据农产品纳入出口范围而定的补贴。

——**出口补贴减让承诺。**根据农业协议规定，出口补贴减让采取以具体产品为基础的数量及价值削减方式。数量减让以 1986 年~1990 年的平均水平为基础，发达国家在 1995 年~2000 年的 6 年中，必须将有补贴的农产品出口数量减少 21%，执行期第一年必须首次削减 3.5%，以后每年等量削减；发展中国家在 1995 年~2004 年的 10 年中，需将有补贴的农产品出口数量减少 14%。价值减让以 1986 年~1990 年的平均水平为基础，发达国家在 1995 年~2000 年的 6 年中，必须将出口补贴预算开支减少 36%，执行期第一年必须首次削减 6%，以后每年等量削减；发展中国家在 1995 年~2004 年的 10 年中，必须将出口补贴预算开支减少 24%。

——**对出口补贴的约束。**农业协议规定，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。

——**最不发达国家免除削减出口补贴的义务。**

1.1.4 关于卫生和植物卫生措施的规定。《卫生和植物卫生措施协议》规定，成员方有权采取正常的以保护人类健康和动植物生长安全为目的的建议措施，但这些措施必须建立在科学的基础上，不应构成不公正的歧视，从而造成对农产品国际贸易的隐蔽性限制。所采用的检验措施和依据原则应以国际标准、准则和建议为基础，这些标准和准则随科技发展而不断进步。各国可以实施高于国际标准、指南和建议的措施，但这些措施必须以科学为依据。各国应尽可能参与相关的国际组织及其附属机构，如国际食品法典委员会（CODEX）、动物流行病国际局（DIE）及国际职务保护公约（IPPC）。

协议要求其成员采取的措施应建立在风险评估的基础上。风险评估需要考虑的因素包括现有的科学依据、有关的工序和生产方式、有关的检验、测样和测定方式、病虫害非疫区的存在、有关的生态和环境条件以及检疫和其

他处理方式等。协议还对卫生与植物卫生措施的等对待遇、非疫区和低度流行区条件、检疫规定的透明度、控制检验和批准程序等问题作了规定。目的是要尽可能减少卫生和植物卫生措施对贸易的阻碍作用,避免一些成员将其作为技术壁垒来限制贸易。

1.2 我国加入 WTO 以后农产品市场开放的基本内容

我国在加入 WTO 谈判中,确立了以乌拉圭回合农业协议为基础,合理确定我国农业对外开放水平的方针,并承诺取消对农产品进口实施的非关税措施,削减关税并对关税进行约束,对部分重要产品实行关税配额管理。我国农产品市场开放的主要内容有以下几个方面:

1.2.1 取消非关税边境措施,将非关税措施关税化。为了控制农产品的进口数量,长期以来我国采取进口配额,进出口许可证,限量登记等非关税措施,而且对主要农产品指定公司经营。这些非关税措施有效地限制了外国农产品的进入。从 1980 年~1994 年我国农产品出口增长了 2.08 倍,而同期农产品进口只增长了 84%,农产品进出口一直保持顺差。

虽然乌拉圭回合农业协议对延迟关税化做了例外规定,但该例外条款的时限性很强,规定农业协议生效时满足特定条件的产品可以推迟关税化。在各成员减让表中,只有日本、韩国、菲律宾对大米,以色列对羊肉提出利用这一例外条款推迟关税化。中国作为农业协议生效后加入世贸组织的成员,已经失去利用此例外条款的权利。因此,我国必须取消所有的非关税边境措施,对农产品进口管理实行单一的关税措施。

1.2.2 关税减让与关税约束。多年来,我国农产品关税不仅总体水平偏高而且结构不合理。与其他国家包括发展中国家平均关税水平相比,我国的名义关税率较高,体现了实现我国长期奉行的“进口替代发展战略”的要求。1996 年 4 月 1 日之前,我国大宗进口的粮棉产品税率均在 3% 以下,其中小麦、玉米全部免税。而许多小额商品关税税率较高,大多在 50%~70%,有的甚至高达 150%~180%,平均关税税率为 40.3%,另外,由于在关税征收中存在各种优惠和漏洞,我国实际征收的关税水平远低于名义关税。

自 1992 年以来,中国政府多次自主降低了进口关税率。1996 年 4 月和 1997 年 10 月大幅度降低关税税率以后,我国农产品平均关税税率降至 21.2%。其中,原料 16.5%,半成品 24.2%,制成品 27%。然而,同经济发达

国家相比，我国农产品关税税率仍然偏高。乌拉圭回合谈判以后，日本农产品的平均约束关税税率降至 11%，新西兰农产品的关税税率降至 7%，美国降至 5%，澳大利亚和加拿大降为 4%。发展中国家的农产品关税税率一般较高，但平均关税税率一般在 20%~25%之间。

根据中美就关税减让达成的协议，我国将在 1999 年~2004 年的 5 年减让过渡期内逐年降低我国农产品关税并对所有农产品关税进行约束。到 2004 年，我国农产品平均关税水平将由现在的 21.2%下降到 17%，降幅为 20%，其中对美国重要出口农产品的关税将减少到 14.5%。具体来说，葡萄酒关税由 65%降至 20%，奶酪关税由 50%降至 12%，牛肉、水果从 30%~45%下降至 10%~12%，大豆的关税约束在 3%，大麦的约束关税为 9%。（详见表 1-2），小麦、玉米、大米、棉花、羊毛等农产品实行关税配额管理，配额内实行低关税，配额外实行高关税。加入 WTO 以后，木材和造纸的进口关税将从目前的 12%~25%降低为 5%~7%。

表 1-2 中美协议中我国对农产品关税减让的承诺（1999 年~2004 年）

产品	目前关税%	期末关税%	产品	目前关税%	期末关税%
牛肉	45	12	苹果	30	10
猪肉	20	12	杏仁	30	10
禽肉	20	10	葡萄酒	65	20
柑橘	40	12	奶酪	50	12
葡萄	40	13	冰激凌	45	19
大豆	40	3	大麦	91	9
总体平均	21.2	17			

资料来源：《入世与农产品市场开放》第 101 页。

1.2.3. 对重要农产品实行关税配额管理，扩大关税配额。按照农业协议的规定，为了保证非关税措施关税化后，过高的关税不会影响现行的农产品准入机会，各成员应进行最低市场准入和现行市场准入承诺。承诺的市场准入机会可以通过关税配额管理来实现，但关税配额的分配和管理必须透明并在各国的减让中予以说明。

中国承诺从加入 WTO 之日起取消非关税措施，实行关税配额管理，并且不恶化各缔约方现行市场准入机会。在入世谈判中我国已争取到小麦、大米、玉米、棉花、豆油、食糖等重要农产品实行关税配额管理。根据中美协议，我国对玉米、棉花实行关税配额管理的最后期限为 2004 年，对豆油实行

关税配额管理的最后期限为 2006 年。有关关税配额及其管理的承诺如表 1-3 所示。

表 1-3 中国关于关税配额及其管理的承诺

品种	初始配额 (万吨)	2004 年配额 (万吨)	私营部门的比率 (%)	关税配额实施的 最终年份
小麦	730	930	10	2004
玉米	450	720	25-40	
大米	260	530	50	
豆油	170	330	50-90	2006
棉花	74.3	89.4	67	2004

在加入世贸组织谈判中，中美双方曾对进口配额的使用有较大分歧，美国不同意进口配额由国有企业专营，要求配额应在国有企业和民营企业之间分配使用，而且私营部门比例要逐年提高，年末国有企业未用满的配额重新分配给私营企业，以此来避免政府决定一切的局面。最后双方达成的协议是：中国国有企业退出豆油贸易，大米的进口配额 50%分给私营企业，玉米、棉花到 2004 年由私营企业平分，但对小麦的进口配额国有企业将占 90%。

1.2.4. 国内农业支持与农产品出口补贴。长期以来，我国通过人为压低农产品价格来为工业生产积累资金，因此不存在对农业生产的补贴问题。我国对农产品生产的支持政策主要包括以下几个方面：

——**对农业生产资料的补贴。**包括农用化肥、柴油、农膜、农药和农用工具等农业生产资料。1986 年~1990 年我国用于农用生产资料方面的补贴平均每年 9.3 亿元。1993 年我国又对农产品与平价生产资料挂钩方式进行了改革，对合同订购部分的农产品实行价外补贴，即在国家按订购合同收购农产品时，直接把平议农用生产资料的差价付给农民。

——**中央对农业基础建设的直接投资。**基本建设投资主要指国家预算内部分，主要用于农、林、牧、渔、农垦、水利、农机、气象等大型骨干项目的建设。其中 40%左右投向水利，其次为农业和林业。中央预算内基本建设投资分为经营性和非经营性部分，经营性基建投资为国家低息贷款，非经营性基建投资为国家无偿拨款。

——**支援农村生产支出和各项农业事业费。**支援农村生产支出主要用于对农村无力承办的某些公共生产服务手段的支持，包括：（1）小型农田水利和水土保持补助费；（2）支援农村合作组织资金；（3）农村造林和林木保护

补助费；(4) 农业技术推广和植保补助费；(5) 农村草场和畜禽保护费；(6) 农村水产补助费；(7) 农业发展专项资金支出。用于开垦荒坡、荒地等宜耕地，整治现有耕地和农业综合开发的资金补助。农业事业费主要用于技术培训，推广动植物保护、防疫、良种示范补助、资源调查、区域规划、勘察、监测、渔政等方面的经费支出。

——**棉粮油价格补贴及粮食储备补贴**。这项补贴主要包括议转平差价补贴、国家储备粮费用补贴、国家超定额库存费用补贴、粮油专项储备贴息、粮食预购定金贴息、收购棉花加价款补贴、国家储备棉花贴息。

——**粮食收购企业亏损补贴**。长期以来，我国主要粮食价格实行双轨制，国家对粮食企业因国家定价而带来的政策性亏损给予财政补贴。随着国家粮食流通体制改革的深入，这部分补贴将大大减少。

——**主要农产品价格支持制度**。随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立，农产品价格将逐步全部放开。鉴于农业生产的特点和它在我国国民经济中的重要地位，对粮食等关系国计民生的农产品实行最低保护价收购制度是我国的一项基本国策。同时，省级以上政府应当对粮食等关系国计民生的农产品设立储备调节基金，建立和健全储备调节制度。

长期以来我国对农业的保护程度很低。在目前我国采取的农业保护措施中，大部分属于世界贸易组织允许的绿箱政策，有的属于免于减让的特殊和区别对待(S&D)政策。即使是对生产和贸易有扭曲作用的支持政策。目前我国使用的支持总量已远远低于农业协议规定的最低支持标准，免于减让承诺。唯一可能引起争议的问题是对粮食的保护价收购政策，这是属于对生产和贸易有较大扭曲作用的黄箱政策。根据农业协议的规定，目前没有 AMS 减让承诺的发展中国家成员对特定农产品的黄箱政策支持不得超过其产值的 10%。对粮食的保护收购政策的实施不得超过这一限度。

关于农产品出口补贴。我国从 1990 年开始取消了农产品出口补贴，并曾经承诺不再恢复采取出口补贴措施。由于近年来国内农产品成本迅速上涨，农产品的低价优势已经消失，而且发达国家仍在很大程度上使用农产品出口补贴。因此，我国在谈判中提出：希望保留使用出口补贴的权力，但遇到了来自其他成员的阻力。在世贸组织第五次中国工作组会议上，为推动中国加入 WTO 的进程，同时也出于中国深化改革和扩大对外开放的需要，中国宣