

社会主义新农村建设中的“三农”问题系列丛书

绿箱政策 技术壁垒 与中国农产品 科技竞争力

王 强 主编

中国农业科学技术出版社

社会主义新农村建设中的“三农”问题系列丛书

绿箱政策 技术壁垒 与中国农产品 科技竞争力

王 毅 主编

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

绿箱政策、技术壁垒与中国农产品科技竞争力/王强
主编. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2007
(社会主义新农村建设中的“三农”问题系列丛书)
ISBN 978-7-80233-294-2

I. 绿… II. 王… III. 农产品—国际贸易—贸易
壁垒—研究—中国 IV. F752.652

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 073640 号

序

中国加入世界贸易组织，参与越来越激烈的国际竞争，使中国的农业遇到了前所未有的挑战，我国一些大宗农产品出口受阻的形势将更加严峻，而国外农产品却可在对等检验的标准下轻易跨越技术障碍，通过低关税大批涌入我国。中国传统的粮棉等农产品由于品质较低，标准化程度差，价格比之国际市场较高，面临着被国外农产品借助技术与资本双重优势挤出市场的危险。长此以往，我国农产品进出口贸易结构将发生重大变化，这也给“三农”问题的有效解决带来更加严峻的挑战。

针对加入 WTO 给中国农业带来的冲击和挑战，中国政府应充分利用 WTO 农业协议中国内支持的相关规则，充分利用“绿箱政策”，改善农业生产条件，降低农产品生产成本，提高农产品在国际市场的竞争力。但是，作为经济发展水平较低、多方面技术手段比较落后的发展中国家，中国尚未建立完备、有效的贸易技术防范体系。

我国农产品进入国际市场是否符合国际市场的标准和要求？如何建立农业产业安全保障体系，从而减少市场开放所带来的冲击？如何建立农产品进口监测与产业损害预警系统和快速反应机制？这些问题的解决，对研究发达国家在国际农产品贸易中所实施的贸易技术壁垒措施，促进我国农产品出口、减少国际贸易纠纷是非常必要的，并且对于增强我国农产品的国际竞争力，提高我国农业安全生产水平，也都具有非常重要的意义。

本书深入地分析和比较中国主要进口国：美国、澳大利亚、巴西、马来西亚、加拿大、泰国、印度等国家的“绿箱政策”

现状和发展趋势，以及主要出口国：日本、韩国、美国、马来西亚、印度尼西亚、欧盟等国家和地区的技术壁垒现状和发展趋势，总结和研究中国利用“绿箱政策”支持的现状，确定了中国农产品参与国际竞争的比较优势和发展潜力，提出了充分、合理地利用“绿箱政策”提升中国农产品竞争力的科技对策，对有效解决“三农”问题有着重要的参考价值。

刘焜华
2007. 8. 8

目 录

第一章 概 述	(1)
一、“绿箱政策”与技术壁垒的概念和内涵	(2)
二、中国加入 WTO 在农业方面的承诺和履行	(5)
第二章 中国主要进口国家的“绿箱政策”现状和发展趋势	(11)
一、美国“绿箱政策”现状与发展趋势	(12)
二、澳大利亚“绿箱政策”现状与发展趋势	(23)
三、巴西“绿箱政策”现状与发展趋势	(34)
四、马来西亚“绿箱政策”现状与发展趋势	(44)
五、加拿大“绿箱政策”现状与发展趋势	(48)
六、泰国“绿箱政策”现状与发展趋势	(55)
七、印度“绿箱政策”现状与发展趋势	(65)
八、阿根廷“绿箱政策”现状与发展趋势	(70)
九、主要出口国家“绿箱政策”典型案例分析	(78)
第三章 中国农产品主要出口国家技术壁垒现状和 发展趋势	(88)
一、日本农产品技术壁垒现状与发展趋势	(88)
二、韩国农产品技术壁垒的现状与发展趋势	(104)
三、美国农产品技术壁垒现状与发展趋势	(115)
四、马来西亚农产品技术壁垒现状与发展趋势	(120)

五、印度尼西亚农产品技术壁垒现状与发展趋势·····	(124)
六、俄罗斯农产品技术壁垒现状与发展趋势·····	(128)
七、欧盟技术壁垒现状、特点和发展趋势·····	(138)
八、主要进口国家技术壁垒的典型案例分析·····	(158)
 第四章 国内外“绿箱政策”比较·····	(163)
一、中国“绿箱政策”支持现状·····	(163)
二、发达国家运用“绿箱政策”的优势和特点·····	(177)
三、中国与发达国家“绿箱政策”的差距·····	(193)
 第五章 国内外农产品技术性贸易壁垒比较·····	(198)
一、发达国家运用技术性贸易壁垒的优势和特点·····	(198)
二、我国应对技术性贸易壁垒现状·····	(215)
三、中国与发达国家应对技术性贸易壁垒的差距·····	(221)
四、中国应对国外技术性贸易壁垒的对策·····	(222)
 第六章 利用“绿箱政策”提升中国农业竞争力的 科技对策·····	(226)
一、充分利用“绿箱政策”重点支持的科技领域·····	(226)
二、保障措施·····	(249)
 参考文献·····	(262)

第一章 概 述

随着经济全球化的发展，特别是世界贸易组织（WTO）的成立，国际贸易更呈现出自由化的趋势。与此同时，人类环境意识的增强，国际贸易的透明度也进一步提高，国际贸易中的保护措施发生了较大的变化。贸易保护的天平已由传统的关税壁垒向非关税壁垒倾斜。近几年来，西方发达国家（如美国、日本、澳大利亚及欧盟国家等）为了保护本国利益，在农业国际贸易中，纷纷利用隐蔽性较强、透明度较低、不易监督和难以预测的技术保护措施，即以技术性贸易壁垒（TBT）对发展中国家的农产品设置各种障碍。

加入 WTO 后不久，我国农民就成了技术性贸易壁垒的受害者。2002 年年初，欧盟宣布全面暂停从中国进口动物源性产品；美国对我国的虾产品发出预警通报，并对来自我国的水产品实施严查；日本以蔬菜农药残留超标为由，对中国蔬菜实行“批批开箱检查”。我国农产品出口受阻事件屡屡发生有多方面的原因，其中确有我国农产品质量方面自身的问题（如农药、兽药等有害物质残留超标），但发达国家出于贸易保护主义，有针对性地提高对我国出口农产品的技术要求，以安全、卫生、环保为由设置更高的技术性壁垒，也是重要的原因。

作为经济发展水平较低、技术手段比较落后的发展中国家，我国尚未建立完备、有效的贸易技术防范体系。国外农产品大量涌入，特别是有害生物的入侵，不仅有可能直接冲击我国的农业生产，而且也可能威胁我国 13 亿消费者的安全与健康，并且还可能造成生态灾难。因此，研究发达国家在国际农产品贸易中所实施的贸易技术壁垒措施，尽快建立健全我国农产品贸易技术壁垒措施体系，不仅对促进我国农产品出口、减少国际贸易纠纷是非常必要的，并且对确保我国人民身体健康和消费安全、防范国外有害生物

入侵、提高我国农业安全生产水平、增强我国农产品国际竞争力，也具有十分重要的意义。

一、“绿箱政策”与技术壁垒的概念和内涵

(一)“绿箱政策”

乌拉圭回合农业谈判的主要目标之一，是鼓励各成员国从有扭曲作用的政策（即“黄箱政策”与“蓝箱政策”）转向与生产脱钩的支持政策，即“绿箱政策”。“绿箱政策”支持措施涵盖的内容，实际上是 WTO 为各成员政府保障粮食安全、促进农村发展、保护环境等多重政策目标所制定的支持措施。

根据 WTO《农业协议》，“绿箱政策”支持措施应满足如下基本要求：所使用的补贴不对农业生产和贸易产生扭曲，或此类作用极小。“绿箱政策”支持应通过政府投资来实现，不得对生产者提供价格支持，也不得提高消费者的价格水平。“绿箱政策”措施倾向于采取项目形式而不是直接针对特定的产品。“绿箱政策”补贴如果符合相关标准，其使用即可不受限制。

《农业协议》就削减国内支持的例外方面，达成以下共识，即“绿箱政策”措施例外。这些免除削减承诺的“绿箱政策”国内支持措施包括以下 12 项内容：

——政府一般性服务，指向农村或农业提供服务或利益的计划支出，但是不包括对生产者和加工者的直接支付，比如：农业科研；病虫害控制；培训；推广、咨询服务；检验服务；农产品市场营销和促销服务；农业基础设施建设；其他一般性服务。

——以食品安全为目的而采取的储存措施。

——国内食品援助，指对部分需要食品援助的人口提供补贴，包括向需要食品援助的人口提供援助的支出或其税收的免除。

——向生产者的直接支付。

——不与生产挂钩的收入支持（收入稳定计划）。

——政府在财政上参与收入保险和净收入的保障项目。

- 自然灾害救济。
- 通过生产者退休计划提供的结构调整援助。
- 通过资源停用计划提供的结构调整援助。
- 通过投资援助提供的结构调整援助。
- 按环境保护计划提供的款项。
- 按地区援助计划提供的款项（扶贫支出）。

根据“绿箱政策”所涉及的内容，可以将其具体政策目标分为以下三类：

第一类，政府的一般性服务支出，主要是为了增加产出（如农业科研、病虫害控制等）；第二类，粮食储备与援助粮补贴（稳定供给）；第三类，对农民收入的补贴（稳定收入和缩小贫富差距）。

从经济学的角度来看，这个政策的目标有利于实现经济增长、国家安全和社会公平的原则。在向 WTO 通报“绿箱政策”支持的 55 个成员中，40 个发展中国家成员的“绿箱政策”支出仅占世界总数的 15.8%，而 15 个发达国家成员占到总数的 84.2%，其中，美国、日本和欧盟是“绿箱政策”支持的最大利用国，三者支出合计就占了“绿箱政策”支出总数的 78.9%。从“绿箱政策”支出的构成来看，基础设施服务一直是 WTO 成员的主要支持方式。过去受到各成员方重视的国内食物援助项目，近年来明显减少，而不挂钩的收入支持、投资援助和环境项目支付则呈增长态势。

（二）技术性贸易壁垒

技术性贸易壁垒主要是指商品进口国家所制定的强制性和非强制性商品标准、法规以及检验商品合格性评定所形成的贸易障碍，即通过颁布法律、法令、条例、规定、建立技术标准、认证制度以及检验制度等方式，对进口商品制定严格的技术、卫生检疫、商品包装和标签等标准，从而提高产品技术要求、增加进口难度，最终达到限制进口的目的。

WTO 协定中的技术性贸易壁垒措施有狭义和广义之分。狭义的技术性贸易壁垒措施特指《技术性贸易壁垒协议》（WTO/TBT）

所包含的技术法规、技术标准和合格评定程序；与农产品技术性贸易壁垒直接相关的还有《实施卫生与植物卫生措施协议》（WTO/SPS）。TBT 则是为防止国家或区域性技术要求形成不公正的技术性贸易壁垒而制定的规则，而 SPS 则是为了确保各成员国政府保护人类、动植物生命和健康而制定的规则。

TBT 是为防止国家或区域性的技术要求形成不公正的技术性贸易壁垒而制定的规则。TBT 协议规定 WTO 成员必须保证其技术法规、自愿标准和合格评定程序不给贸易制造不必要的障碍。其最主要的基本原则是：

无论技术法规、标准，还是合格评定程序的制定，都应国际化机构制定的相应国际标准、指导原则或建议为基础；它们的制定、采纳和实施均不应给国际贸易造成不必要的障碍。

在涉及国家安全、防止欺诈行为、保护人类健康和安全、保护动植物生命和健康以及保护环境等方面，允许各成员方实施与上述国际标准、指导原则或建议不尽一致的技术法规、标准和合格评定程序，但必须提前一个适当的时期，按一般情况及紧急情况下的这两种通报程序，予以事先通报；应允许其他成员方对此提出书面意见，并考虑这些书面意见。

实现各国认证制度相互认可的前提，应以国际标准化机构颁布的标准作为其制定合格评定程序的基础。此外还应就确认各出口成员方的有关合格评定机构是否具有充分持久的技术管辖权，以便确信其合格评定结构是否持续可靠，以及对接纳出口成员方指定机构所作合格评定结果的限度进行事先磋商。

SPS 是为确保各成员政府保护人类、动植物生命和健康而制定的规则，这个协议规定了食品安全和动植物健康标准的基本原则，协议允许各成员国制定自己的标准，但也指出法规必须建立在科学的基础之上，并且这类法规只应当用来保护人类、动物或植物的生命和健康。

广义的技术性贸易壁垒措施还包括所有影响贸易活动的技术性

措施,因此,除 WTO/TBT、WTO/SPS 外,还有《关于贸易与环境的决议》、《服务贸易总协定》、《补贴与反补贴措施协议》、《农业协定》、《与贸易有关的知识产权协议》、《原产地规则协议》和《装运前检验协议》等技术性贸易措施涉及的问题。同时,在 WTO 之外,还有由国际社会签署的与环境和资源等问题有关的国际条约中与贸易有关的内容。

二、中国加入 WTO 在农业方面的承诺和履行

在促进自由贸易化的同时,为了保障各成员方的利益,WTO《农业协议》对各成员方有着各种约束,这主要体现在农业政策和农产品贸易规则上。

农业政策涉及以下几个方面:

农产品进口政策(包括关税配额的分配)仅以商业考虑为基础。农业和贸易政策不对进口产品造成歧视。

出口补贴。对农产品不维持或不采用任何出口补贴,所有在中国的企业都依照中国的 WTO 义务经营,包括出口补贴的义务。国家和地方各级主管机关将不对在中国的任何企业提供与 WTO 义务不一致的转移资金或其他利益,包括补偿因出口而产生的亏损。

国内支持。在“黄箱补贴”(政府对农产品的直接价格干预和补贴)方面,对特定产品的支持,综合支持总量不超过该产品相关年份生产总值 8.5% 的承诺水平。中国可以使用与 WTO《农业协议》相符的“绿箱政策”国内支持,对该项补贴无数量限制。

农产品贸易规则。其基础是《农业协议》,它主要在以下四个方面规范了各成员方农业贸易的规则:

市场准入。协议要求各成员方将非关税措施关税化,并且约束所有农产品的关税,逐步降低该项关税。《农业协议》规定了一般例外以及特殊的保障机制,允许成员方在特殊情况下援引这些例外,保障本国农产品的生产。

国内支持承诺。WTO 将国内支持措施划分为“绿箱政策”措

施、“黄箱政策”措施和“蓝箱政策”措施。各成员方针对不同的类别做出相应的削减对国内农产品生产者支持的承诺，即“国内支持承诺”。

出口竞争承诺。《农业协议》要求各成员方逐步削减农业补贴，从1995年开始，以1986~1988年的平均关税水平为参照基础，发达成员在6年内平均降低关税36%，发展中成员在10年内平均降低关税24%。

卫生与植物检疫措施。各成员方同意WTO/SPS的原则，将各自的检疫措施建立在现行的国际标准、指导原则或建议的基础之上。

（一）承诺

我国加入WTO的承诺，主要体现在《中华人民共和国加入议定书》及其附件与《中国加入工作组报告书》法律文件之中。

我国加入WTO在农业方面的承诺，也主要体现在农业政策和农产品贸易规则上。

1. 关税减让

中国答应将农产品平均关税继续降低，整体由2001年的19%降至2004年的17%，其中对美国、欧盟等成员国关注的肉类、园艺产品和加工食品等86种农产品的关税由入世前的30.8%下降到14.5%。我国平均关税在2002年已降到12%，到2005年1月1日将降到9.1%。除大宗农产品外，大部分农产品进口将取消数量限制，实行单一关税。如其中大豆和大麦关税率今后将继续保持在3%；对于采用配额关税的农产品，如小麦、玉米等配额内的关税，粮食和棉花类为1%，其他产品为1%~20%。配额外小麦、玉米、大米、棉花、豆油等产品关税也要相应降低到25%~65%。

2. 国营贸易

在国营贸易方面，《加入WTO议定书》规定，粮、棉、油、糖、化肥、原油和成品油等产品的进口保留国营贸易比例。而且，所有保留国营贸易比例的产品都要逐年放开，基本上要求加入

WTO后第一年达到10%的非国营贸易比例，之后这个比例按照每年5%~10%的幅度逐年增加。

3. 非关税措施

现有的农产品、工业原料和对外贸易经济合作部机电司管理的汽车和汽车零部件都已基本放开。国家发展计划委员会管理的粮、棉、油、糖、天然橡胶、羊毛还有一定程度的保留。其中，天然橡胶为绝对配额，年增长15%，其他5种属关税配额，配额量之内的关税为4%~6%，配额量以外的关税为50%~70%。配额内只保留了成品油、化肥和轮胎3种产品。我国在开放的产品中受冲击最大的是钢材和化纤。

4. 服务贸易

我国承诺开放9个门类的服务贸易，加入WTO 1年后批发业可以合资，2年后外方可以控股，但粮、棉、油、糖、化肥、原油、成品油不在批发之列，3年后零售业基本上全部开放，但不可零售原油、成品油、汽油和粮食等商品。

5. 透明度

我国在加入WTO的3个月后，公布所有法律法规，为了维护贸易政策的公开、透明和统一，我国政府承诺“凡是不公开的都不执行”，并且中央政府有权终止地方与中央不一致的规章制度。

6. 我国在农业方面承诺的具体内容

根据我国加入WTO的法律文件，在农业方面所作的具体承诺有：实施货物贸易承诺，遵守《农业协议》条款；农产品平均关税至2005年降至15.5%以下；对农产品出口补贴率不超过8.5%；进一步开放谷物和其他农副产品市场，承诺进口一定数量的小麦等；在过渡性审议机制中，就农业领域的国营贸易企业与其他企业之间进行的财政转移做出通知。

（二）履行

我国政府在加入WTO的四年来，全面认真地履行了自己加入时的承诺，这一点是举世公认的。

1. 实施货物贸易承诺

4年来,我国外贸一年一个台阶,2002年,中国进口达2 952亿美元,比2001年增长21.2%;2003年,进口达4 128亿美元,同比增长39.9%。2004年,进口达5 613.8亿美元,同比增长36.0%,中国首次成为世界第三贸易大国。2005年中国对外贸易总额超过1.4万亿美元。而外贸经营权的彻底放开,是我国履行承诺中极为重要的一步。根据第十届全国人大常委会第八次会议修订通过的《外贸法》,商务部于2004年6月出台了《对外贸易经营者备案登记办法》,并于2004年7月开始施行,标志着我国提前半年兑现了有关外贸权的承诺。

2. 农产品关税大幅度削减

中国已先后4次对关税进行大幅度削减。目前,关税总水平已经从入世前的15.3%降到2002年的12.7%、2003年的11%和2004年的10.4%,2005年进一步降到9.9%(提前达到10%以下水平的目标)。其中农产品平均税率更是从入世前的23.2%降至2005年的15.3%。

表 1-1 2000~2008 年我国关税总体水平 (%)

年 份	关税总水平	农产品平均	工业品平均
2000 年	15.6	21.3	14.7
2001 年	14.0	19.9	13.0
2002 年	12.7	18.5	11.7
2003 年	11.5	17.4	10.6
2004 年	10.6	15.8	9.8
2005 年	10.1	15.5	9.3
2006 年	10.1	15.5	9.3
2007 年	10.1	15.5	9.3
2008 年	10.0	15.1	9.2

我国2000年农产品平均关税降至17%,远超出预计的21.3%的要求;2001年农产品平均关税19.9%,与原来预计的完全吻合;

2002 年农产品平均关税 18.1%，比原来预计的 18.5% 又降低了 0.4%；2003 年农产品实际平均关税降至 16.8%，比原来预计的 17.4% 降低了 0.6%；2004 年农产品实际平均关税降至 15.6%，比原来预计的 15.8% 降低了 0.2%；2005 年农产品实际平均关税 15.3%，比预计的降低了 0.2%。可见，我国农产品平均关税降低情况完全达到甚至超出了预计的要求。

2001 年，中国的农产品出口额为 159.8 亿美元，而据商务部的预测，2005 年农产品出口将达到 265 亿美元，增幅将达 65.6%。实际上，中国的农产品进口从 2001 年的 118 亿美元，猛增至 2004 年的 280.3 亿美元，2005 年达到 272 亿美元。

从 2004 年起，国外小麦、玉米、水稻、糖料、棉花等进口配额数量都占到了中国国内消费总量 5% 以上，均高于世贸规则鼓励的上限。2005 年上半年我国累计进口小麦数量为 275 万吨，加上去年 723 万吨的全年进口量，近一年半以来我国累计进口小麦总量已接近 1 000 万吨，其中大部分已经转为国储小麦。

2005 年中国还取消了羊毛和毛条的进口指定经营制度。各种化肥进口关税配额数量也已达到最高点，农药、农膜的零售和批发业务已从 2005 年起对外资放开。

中国已经取消了农产品出口补贴，远远高于我们“对农产品出口补贴率不超过 8.5%”的承诺，在出口补贴取消后，我国对出口粮食减免运输环节行政费用，以降低其经营成本，从而使玉米出口得以继续。

2006 年我国已经全面取消农业税，对种粮农民实行直接补贴和投入品补贴，以提高农业的比较利益。

自 1999 年至 2005 年年底，全国人大及其常委会共制定、修订与贸易有关的法律 20 件。国务院制定和修订行政法规 47 件，并对 2000 年年底颁布的 756 项行政法规进行了清理。2001 年国务院下发通知，要求各地对与贸易有关的地方性法规、地方政府规章和其他政策措施予以清理。4 年来，在 65 个由行政审批职能部门清

理出来的 3 948 项行政审批项目中，取消 1 195 项，改变管理方式 82 项，有效遏制了“跑步前进”。新颁布的《行政许可法》对各级政府依法行政正产生着深刻影响。通过把 WTO 规则转化为我国法律法规，不仅切实履行了承诺，大大增加了透明度，也有力促进了体制改革。

在短短的四年时间里，可以毫不含糊地说，中国政府在履行 WTO 承诺方面是极为严肃认真的，所取得的成绩也是有目共睹的。