

入世：农业发展的前景与对策

夏 耕

摘要： 本文在《入世后中国农业综合开发的对策》项目研究的基础上，对入世后农业发展的前景进行了初步分析，并提出了可供选择的若干对策建议。

关键词： 入世；农业发展；前景；对策

中图分类号： F 316 **文献标识码：** A **文章编号：** 1006 - 1894(2002)02 - 0022 - 05

入世对我国农业产生的积极影响是多方面的。从总体上讲，主要表现在两个方面：一是对我国农业生产和内部结构产生的影响，二是对我国现行的农业政策和相关法律法规产生的影响。就农业生产方面来说，一方面外国物美价廉的农产品会更便利地流入国内市场；另一方面国内具有比较优势的农产品将迅速发展并增加出口，我国农业生产面临着空前的挑战性机遇。就政策法规方面来说，一方面我国现行的农业政策和相关法律法规需要进行调整，以适应世贸组织对其成员国的农业支持措施和有关贸易政策的规定；另一方面要积极参与世贸组织有关农产品贸易规则的制定，并利用争端调解机制，保护我国的经济利益。总之，入世不仅影响到农产品的生产和贸易，影响到农业的结构和布局，影响到农民的就业和收入，而且对我国的政策取向和法制建设也将产生深刻的影响。因此，入世后如何抓住挑战性机遇、缓解冲击，促进我国农业结构的调整和农民收入的增加，促进我国农业政策的调整和法规制度的建设，是当前亟待研究的问题。

一、目前我国农产品的比较优势

入世后我国农业面临的挑战性机遇，首先基于对我国农产品在国际市场竞争中的比较优势分析。这里，我们分别对主要农作物、畜产品和地区间的比较优势状况作一个基本分析。

1. 主要农作物生产成本的国际比较 总的来看，除稻谷以外，我国小麦、玉米、大豆、棉花、油菜和糖料等耕地相对密集的农作物生产成本，显著高于世界农产品主要出口国；而我国的蔬菜、果树、花卉等劳动相对密集的园艺作物生产成本，显著低于世界主要农产品出口国。例如，我国每公斤小麦生产成本，是美国的 1.2 倍、阿根廷的 1.4 倍、加拿大的 2 倍以上；每公斤玉米生产成本，是美国和阿根廷的 1.2 倍；大豆的生产成本，是美国和阿根廷的 1.2~1.3 倍；油料作物（以油菜籽为例）的生产成本，是加拿大的 2 倍多；每公斤棉花的生产成本，比美国高 5% 左右，但如果考虑到棉花质量上的差别，实际成本差距要大一些。在耕

地相对密集的农作物中,只有稻谷(不论是籼稻还是粳稻)在生产成本上有一定优势。但是劳动相对密集的蔬菜、果品等园艺作物,我国的生产成本相当于主要出口国的 50% 或更低,如柑橘生产成本仅为美国的 35%。结论是:目前我国农作物在国际市场上,耕地密集型产品一般不具有比较优势,而劳动密集型产品则具有明显的比较优势。

研究表明,我国耕地密集型农作物生产成本较高的原因主要有两个:一是劳动力成本较大。以 1999 年为例,我国农产品活劳动成本占总成本的比例:棉花为 21%,小麦为 35%,稻谷为 37%,玉米和大豆为 46%,油菜为 54%,而美国、加拿大等国家上述农作物中活劳动成本所占的比例仅为 9% 左右。同时,我国活劳动投入有增长的趋势,主要是劳动力报酬的增长快于劳动力投入数量的减少,由于受耕地经营规模的制约,要减少我国活劳动投入的比例难度相当大。美国和加拿大的农作物生产活劳动投入却呈下降的趋势。二是成本外支出较高。成本外支出(如管理费用、土地分担等)对我国农产品成本的影响较大,我国大部分农产品成本外支出占总成本的比例高达 10% 左右。这与主要农产品出口国的情况截然不同,大多数农产品出口国尤其是发达国家的农产品出口,不但没有成本外支出,而且还有农业生产补贴。而我国劳动密集型的农产品生产成本较低的主要原因,是因为这些农产品不论耕地经营规模大小,机械很难替代人工,资本投入难以替代劳动投入,使我国劳动力多的优势得以发挥。

2. 主要畜产品生产成本的国际比较 我国畜产品(除牛奶和羊毛外)不管是农户散养还是专业饲养,生产成本均低于发达国家。以 1998 年为例,我国生猪实际饲养成本比美国低 23% 左右,而大中城市的生猪饲养成本更低,只有美国饲养成本的 64%。我国畜产品生产成本的总体水平较低,有较大的比较优势,主要原因是:(1)我国畜产品生产成本中,活劳动成本所占比例较低;(2)相对于农作物而言,劳动力和机械的替代相对困难;(3)相对于农作物生产,畜产品生产的成本外支出比例较小;(4)相对来说,畜产品是劳动密集型产品,耕地占用相对要少,这是我国畜产品生产成本具有比较优势的一个重要原因。

3. 地区比较优势的差异分析 由于自然和经济条件的差异,农产品生产的地区比较优势存在着显著差异。尽管总体上我国的粮、棉、油、糖等耕地密集型农作物不具有比较优势,但就某些地区、特定产品而言又可能具有比较优势。由于优势产品因地制宜,农业发展策略也应因地制宜,不能简单地搞一刀切,各项政策措施必须依据未来农业发展的战略和目标,因产品不同而异,因地区不同而异。根据我们的研究:(1)农作物产品中,我国稻谷生产具有较高的比较优势,几乎各个大区都有优势省份;小麦、玉米、大豆等作物具有较高比较优势的省份明显要少,一般只有 5~6 个省份。(2)畜牧业是我国农业的第二大产业,从全国来讲,畜牧业生产占有绝对比较优势。但从产品上看,不同地区的比较优势不同,有的地区又不具有比较优势。

二、入世对我国农业生产的主要影响

1. 粮棉油糖等耕地密集型农作物生产将相对萎缩 与不加入世贸组织的假设方案相比,今后的 5~10 年内,玉米、大豆、油料作物和糖料作物国内生产将减少 8% 左右,小麦生产减少近 4%。初步预测,2005 年后我国的粮食自给率有可能下降到 95% 以下,其中:细粮(大体相当于口粮)自给率还可以达到 96% 以上。需要进口的主要是用于饲料的玉米。

粮(除水稻外)棉油糖等农作物,不但生产总量要受到影响,而且市场价格也将趋于下降。在这些作物的主产区,与之相关的农民收入将会下降,剩余劳力将会增加。

2. 畜牧业和园艺业等劳动密集型产品将得到发展 除牛奶和羊毛外,人世将促进我国畜牧业和园艺业生产的发展,增加畜产品、蔬菜、水果、花卉等出口。预计到 2020 年,我国的猪肉、禽肉出口量占国内生产总量比例都将达到 15% 以上,我国有望成为世界蔬菜、水果的主要出口国。

3. 不同地区之间的收入差距将可能进一步拉大 由于农作物生产具有较强的地域分布特征,总体上讲,我国北方及中西部多以小麦、玉米、棉花和油料等作物为主,这些地区所面临的挑战要大于机遇;而南方和东部沿海地区以水稻和园艺作物居多,面临的机遇则大于挑战。一般说来,经济贫困地区由于交通通信条件、市场发育程度、资本积累水平等都弱于经济发达地区,决定了人世给贫困地区带来的发展机遇和受益程度都不及经济发达地区。因此,不论是农民收入还是地方财政收入,入世后,地区间的差距都将可能拉大。

4. 农业生产技术水平和现代化水平将得到提高 入世后,在 WTO 的框架下,我国农民能够接触到更多、更经济和更先进的国外技术,并从中受益。入世,不仅使农民作为生产者面临更直接、更激烈的市场竞争,而且也将使农民作为受益者更直接、更广泛地接触国际标准、技术和设备,从而加快我国传统农业向现代农业的转变,进一步增加我国农产品的国际竞争力。

三、WTO 有关规则与农业国内支持的空间

1995 年关贸总协定第八轮多边贸易谈判结束后,WTO 正式取代关贸总协定(GATT),成为独立于联合国的国际组织。在 WTO 框架中,农产品规则的主要条款:(1)市场准入条款;(2)出口补贴条款;(3)动植物卫生检疫措施条款;(4)对生产者的国内支持条款。在对生产者的国内支持条款中,为了区分“贸易扭曲性生产措施”和“非贸易扭曲性生产措施”,又将国内支持措施分为 3 类:一类是不会引起贸易扭曲的措施,称为“绿箱政策”,可免除减让承诺,入世后可继续采用,比如由公共基金、政府财政提供的一般性农业生产服务等;另一类是会引起贸易扭曲的政策,称为“黄箱政策”,入世后必须减让以致最终取消,比如价格支持、优惠贷款等。还有一类是为欧盟等国家专门设置的过渡性政策,称为“蓝箱政策”,它适用于一些产量限制计划,一些与生产限制计划有关的“黄箱政策”,可以暂时纳入“蓝箱政策”中得到免除减让,如按固定面积和产量提供的补贴等。

对我国农业来说,入世犹如一把“双刃剑”。一方面,入世有利于改善我国农产品的国际贸易环境。入世后,我国作为成员国,将享受多边的、无条件的、稳定的最惠国待遇,减少歧视性待遇,并可利用争端解决机制解决与有关国家的贸易纠纷和争端,促进我国农产品出口。同时,我国将参加有关农产品的多边贸易规则谈判,有利于在新的国际农产品贸易规则中体现我国的利益,维护农产品贸易秩序。另一方面,入世后政府对农业支持政策调整的空间将受到约束。由于对“黄箱政策”支持有明确的用途和数量界限,所以对农业的支持将主要依靠“绿箱政策”。根据最近入世谈判的结果,我国入世后国内综合支持总量应不超过农业生产总值的 8.5%。据估计,就水稻、小麦、玉米、油菜籽、大豆、棉花等 6 种主要农产品而言,1998 年、1999 年国内市场价格总支持量已达到 700~900 亿元,如果加上不按产量或价

格提供的补贴,这个数值就更大。这意味着,政府对这些农产品实施其他国内支持措施的空间几乎没有。这也意味着,国内对这些农作物的政策扶持,将主要通过农业基础设施建设、农业科技服务、农产品市场服务等“绿箱政策”来实现。

四、入世后我国农业发展的对策建议

根据对入世后我国农业发展影响的研究,在现有农业发展战略和农业政策的基础上,提出以下对策建议:

1. 调整农业发展战略

(1) 国内粮食生产的战略,可以考虑从保证“粮食安全”向保证“口粮安全”转移。今后粮食中需要大量进口的将主要是饲料粮,但影响国家经济安全和社会稳定的不是饲料粮,而是口粮(大米和小麦)。应以保证口粮自给率为目标,以稻谷和小麦为重点,确定粮食生产战略,并安排相应的政策。

(2) 重点发展具有比较优势、有竞争力的产业。主要是畜牧业、园艺业、水稻和食品加工业等。目前许多地区进行的农业结构调整体现了这一要求,要因地制宜,按照经济规律和自然规律,以国内外市场为导向,以实现农业产业化为目标,以发展特色产业和优势产品为重点,进一步调整农业生产结构。

(3) 政府对农业生产的干预,应从直接干预农产品购销和价格制定为主,向降低成本、提高质量、增加科技和基础设施投资的方向转移,以充分利用“绿箱政策”支持。直接干预农产品市场和价格将使国内综合支持强度超过“黄箱政策”允许的范围,使除按产量或价格外的其他国内支持措施失去政策调整的空间。

2. 调整利益分配格局

(1) 就业格局的调整是重要的利益格局调整。要积极为农民提供再就业培训,提供资金和信贷支持,提供市场信息,以利于农业剩余劳动力的转移,支持农业生产结构调整,缓解入世对农民收入的负面冲击。

(2) 完善公开、公平、竞争的劳动力市场,促进农业剩余劳动力在地区间和行业间的流动,包括城市劳动市场对农村转移劳动力的进一步开放,使更多的农民能分享入世给经济发展带来的利益。

(3) 调整财税政策,增加向部分地区的财政转移支付,调整涉农税收政策,调整收入分配政策,从而使入世带来的不同部门、地区、群体之间的利益分配问题得到相应的调整,以保持经济、社会和政治稳定。

(4) 适当降低农业税费水平,从外部环境和内部生产技术等方面,多渠道降低农业生产成本,增加农民收入。为减少入世给贫困地区带来的问题,农业综合开发应相对增加欠发达地区的投入力度。

3. 提高农产品的国际竞争力

(1) 增加包括农业基础设施、农业科技服务和农产品市场建设在内的“绿箱政策”支持,降低农产品的单位生产成本,提高农产品质量,扩大农产品贸易。这是提高农产品国际竞争力的根本措施。

(2) 积极扶持优势行业的发展。我国畜产品和园艺作物的生产成本相对较低,在国际

市场上有价格优势。这是未来我国农业赖以发展的产业空间,应当积极加以扶持。同时,积极发展农产品加工业,提高农产品的附加值。

(3) 促进土地流转市场发育,扩大农户生产经营规模。耕地经营规模小,是我国农产品生产成本相对较高的症结所在。要在基本稳定现行土地制度的前提下,积极探索扩大农户生产经营规模的途径。

(4) 降低农产品生产成本。我国农产品生产成本中包含的成本外支出,即按面积和劳力分担的费用,严重影响了农产品的国际竞争力。入世后,随着农村税费改革和国内支持政策的调整,应考虑逐步取消农产品成本外支出。

(5) 走农业产业化道路,根据地区比较优势的原则,形成各具特色的农产品生产经营的产业带或产业群。高度重视农产品标准化的工作,加快制定和推行农产品生产标准,按照国际标准组织农产品的生产和流通。

4. 推动市场建设和市场开拓 推动农产品的市场建设和市场开拓,将是入世后的政府职能转变的任务之一,也是未来我国农业发展新的扶持领域。主要包括两个方面:

第一,加快农产品流通体制改革,培育和健全中介组织,特别是各类专业协会;加快建设与贸易相关的基础设施,以交流信息,促进流通,降低费用;建立健全农产品质量标准和质量控制(尤其是动植物检疫)体系。

第二,建立农产品生产、消费、贸易、价格等市场信息系统,有重点地研究与我国农产品出口竞争的相关国家的农业和农产品政策,研究促进我国农产品贸易平衡的对策,大力开拓农产品国际市场。

5. 调整农业综合开发思路 作为农业支持措施,农业综合开发在政府支持农业发展的各项政策中,其地位应进一步提高。在实施“绿箱政策”支持中,农业综合开发应成为财政支持农业基础设施建设的主渠道,成为实施农业“绿箱政策”的主要方式和重要载体。农业综合开发的支持方向,应按照入世的要求进行适当调整,由以中低产田改造、发展多种经营为主,转向以加强农业基础设施建设、提供农业科技服务和改善农产品贸易的市场条件为主。应在农业综合开发项目区,增加农业科技示范投资和农产品市场建设投资,同时适当提高财政支出中用于农业综合开发的比例。

(作者单位:山东省日照市人民政府)

