

# 入世后中国农产品出口遇到的 绿色壁垒及其成因和对策

马进军

**摘 要：**当前农产品国际贸易中，绿色壁垒日趋强化。随着国际市场准入条件越来越苛刻，中国农产品出口业已受到严重影响和蒙受损失。本文对中国农产品出口所遭遇到的绿色壁垒的成因作了剖析：绿色壁垒具有的法律基础、所谓“中国威胁论”的存在和贸易保护主义的影响、食品安全问题制约。本文还就中国农产品出口如何突破绿色壁垒作了对策研究，提出了依法治农，加快建立健全符合 WTO 规则的我国农业法规体系等 6 项主要措施。

**关键词：**绿色壁垒；中国农产品出口；农产品出口技术壁垒；食品安全

**中图分类号：**F752.62 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2007)01-0006-06

## 一、绿色壁垒对中国农产品出口的影响

中国是个农业大国，农业人口占全国的 60% 以上，农业在我国有着很重要的位置。农产品出口一直是我国出口创汇的来源之一。原本中国预期加入 WTO 后，我国农产品可以凭借价格上的优势促使出口迅速增加，利用 WTO 相关条例减少对中国农产品的限制。然而，在加入 WTO 后的几年来，我们发现事实并非如此。从下面表格中可以看到，入世后我国农产品出口总额虽说年年增长，但占出口额的比重却在不断下降(见表 1)。

表 1

| 年份   | 农产品出口总额<br>(亿美元) | 出口总额<br>(亿美元) | 农产品出口额占我国<br>出口额的比重 |
|------|------------------|---------------|---------------------|
| 2000 | 156.2            | 2 492.0       | 0.063               |
| 2001 | 160.7            | 2 661.5       | 0.060               |
| 2002 | 180.2            | 3 255.7       | 0.055               |
| 2003 | 212.4            | 4 383.7       | 0.048               |
| 2004 | 233.9            | 5 933.6       | 0.039               |
| 2005 | 271.8            | 7 620.0       | 0.036               |

数据来源：中国商务部网站

中国农产品出口遇到强劲阻碍。农产品出口频频遭到预警通报、退货、销毁，甚至

暂停进口的事件近几年来常常发生。入世后,在传统的关税壁垒和非关税壁垒逐步取消的情况下,中国农产品出口遭遇到了更多的绿色贸易壁垒。所谓绿色贸易壁垒,就是进口国在从事贸易进口时,以保护生态环境、自然资源以及人、动植物的健康与生长为目的,通过颁布法律、法令、条例、规定,对进口产品所采取的措施。如建立技术标准、认证制度、卫生检验检疫制度、检验程序以及包装、规格和标签等标准。它不仅对产品本身环保性、安全性提出要求,而且对产品的加工过程和生产方法也提出了特定的限制。它是技术性贸易壁垒(TBT)的一个重要组成部分。而TBT具有形式上的合法性、内容上的广泛性、保护方式的隐蔽性等特征。因此,在实施过程中,由于各进口国主客观方面的原因,它可以演变成一种限制外国农产品进入本国的主要手段,也是目前我国农产品出口发达国家的第一大非关税障碍。近几年来,中国农产品企业受阻于TBT的比例呈上升趋势。

近几年来中国农产品因绿色壁垒而遭遇损失的典型案例有:2001年1~5月,我国最大的水产品出口市场——欧盟因食品安全问题全面禁止进口我国的动物源性食品和水海产品,导致水产品出口下降了70%;2002年,欧盟对我国100多种动物性产品实施禁令,使我们损失1亿多美元;2003年,日本对我国各种蔬菜实行多种限制,多是以农药残留超标、抗生素问题为理由,给我国造成了惨重损失;美国禁止河北鸭梨进口,直接损失5000万美元;2003年1~11月,美国拒绝中国产品共计1283批次,其中食品、农产品就占一半多。2003年商务部的调查数据显示农产品出口因技术壁垒损失95亿美元左右。2004年,欧盟提高苹果汁进入标准。根据欧盟新的标准,我国果汁企业100%达到要求比较困难,至少近几年出口到欧盟不易;2005年,欧盟根据2005/34/EC指令,决议对动物源性产品中检出药物残留问题作了新规定,添加了孔雀石绿、甲孕酮等苛刻的检测指标,使我国淡水小龙虾出口面临新的技术、绿色壁垒。绿色壁垒对中国农产品出口造成的影响是巨大的。它使得我国农产品出口受阻,出口大量减少,从而影响到我国的出口创汇,直接造成出口企业和生产农户的经济损失。就进口中国农产品最多的国家——日本而言,从2006年5月29日起该国已正式实施食品中农业化学品残留“肯定列表制度”。其核心是禁止含有未制定最大残留限量标准,且含量超过一定水平的农用化学品、食品销售。“肯定列表制度”的实施必将大幅度抬高我国出口农产品的技术门槛,直接影响到我国近80亿美元的出口额,涉及6300多家对日农产品出口企业,及主产区的经济发展和农民增收。并以此可以预见,在国际农产品市场发展,绿色壁垒不会像传统的贸易壁垒那样在国际贸易发展的过程中逐步地被淘汰,而是会不断地被强化。

## 二、绿色壁垒的成因

1. 绿色壁垒具有的法律基础 绿色壁垒的形成具有两个法律基础:乌拉圭回合达成的动植物卫生检疫措施协议(SPS)和TBT。按照SPS协议中有关规定:允许成员国采取正常的以保护人类健康和动植物生长安全为目的的检疫措施,但这些措施必须建立在科学的基础上,不应该构成不公正的歧视,从而造成对农产品贸易的隐蔽性限制;所采用的检验措施和依据的原则应以国际标准、准则随科学的进步而不断发展;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。根据WTO/TBT、WTO/SPS有关规定,在涉及国家安全、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

的前提下,各国可以制定本国的标准和规则,甚至可以实施超出国际标准的技术性措施。这意味着,只要进口国家制定的技术、法规和标准是出于健康、安全、环保等目的,就可视为为达到“合法目标”而采取的合理行为。因此,发达国家越来越多地将农业化学品限量标准作为绿色壁垒来使用。

2. “中国威胁论”的存在和贸易保护主义的影响 中国经济的快速发展,综合国力的增强,国际地位的提高,引起了一些发达国家,特别是不同意识形态的发达国家的“中国威胁论”的叫嚣。一方面,中国是世界上人口最多的国家,拥有广阔的市场空间,若中国经济发展水平太低,则这个市场没有发展潜力;另一方面,如果中国发展太快,发达国家又会觉得自己的地位受到威胁。所以,一些发达国家对中国经济发展的基本态度是:既要发展,又要遏制。在此情况下,中国农产品出口在国际市场上频频遭遇新贸易保护主义的障碍——绿色壁垒,也必有其政治上的原因。

俄林—赫克歇尔<sup>①</sup>的要素禀赋论认为,一个国家出口的应该是那些在生产中密集地使用了这个国家最丰富的生产要素的商品。由于廉价丰富的劳动力资源,使得我国劳动密集型农产品的价格低于国际市场价格。因此,我国农产品在国际市场上就获得了价格优势,从而能够大量进入国际市场。我国农产品中的蔬菜、水果、禽肉、水产品已经得到了国外消费者的认可,在国际市场上占有一定的份额。对进口国来讲,农产品的大量进口势必会对国内同种行业的生存和发展构成威胁。基于这个层面的考虑,进口国难免会采取一系列措施,对我国农产品的进入设置障碍,以对国内同类行业进行保护。加入WTO之前,由于我国不是WTO成员,相关国家可以肆无忌惮地对中国进行反倾销,或利用关税壁垒等手段保护本国的产业;中国加入WTO以后,一些WTO成员在取消对中国原有的单边设限后,为保护自身利益,必然会变换手法转而通过绿色壁垒的设置提高进口门槛。

3. 食品安全问题制约我国农产品出口 现在,全世界越来越关注食品安全。根据WTO统计,食品贸易在世界贸易中所占的比重为9%左右。每年的贸易值约为4 000—5 000亿美元,每年有4.6亿吨食物在100多个国家之间流动。任何一个国家的食物出现问题都有可能影响到其他国家消费者的健康,甚至发展成为国际性食品安全事件,如英国的疯牛病、多国的禽流感、欧洲的口蹄疫等,都涉及到几个甚至数十个国家。所有这些给有关国家经济造成损害,成为影响国际贸易的重要因素。作为一个发展中国家,中国与发达国家和地区在各个方面还存在着一定的差异,由此导致了中国在食品安全上的缺陷,这直接和间接影响了我国农产品出口,使得中国农产品在国际市场上不具有优势。

污染物是食品不安全的主要因素。中国目前的主要任务就是以经济建设为中心,然而一段时期内却忽略了保护生态环境的重要性。“高投入、高消耗、高排放、不协调、难循环、低效率”的粗放型经济增长方式,使我国为生态环境付出了昂贵的代价。森林的过度砍伐,植被的大面积破坏,河流、湖泊、海洋水资源的污染,可耕地面积的迅速减少,气候的恶化等,都对我国农产品生产和出口造成严重的负面影响。此外,一些发达国家、地区的企业,受本国生态环境保护法律法规的制约,把在本国、本地区内不准从事的对环境和生态造成严重破坏的项目转移到积极吸引外资的我国来生产。这种把发展中国家作为转嫁污染场所的做法,无疑进一步恶化了我国的生态环境。土地、大气、水是农产品生长所需的基本要素。由于人们的不当行为,例如大量排放生活、工业污水,工业废渣、废气,滥用农药和肥料,以及酸雨的破坏,导致土壤、大气和水体受到污

染。通过一环环的相互作用,使有害物质附集在生物体中,引起食物污染,导致农产品质量下降,甚至不合格。其中,人们滥用农药和兽药危害尤其大。农药残留和兽药残留超标是我国食品出口受限的主要因素。

此外,由于中国食品分析检验技术发展时间比较短,我国在进出口食品检验检疫标准水平上与发达国家存在一定的差距。如我国有关食品及食品原料卫生标准严重滞后,甚至缺少对应的法规和标准。在我国1845项涉农国家标准中,75%标龄在5年以上(见图1)。而同期一些发达国家的粮食卫生法规和标准修订发展很快。在食品安全管理体系上,我们长久以来,对进出口所采取的管理模式是对产品“批批检验”,这不符合风险分析原理要求,在计划经济时代,还能满足进出口食品贸易的要求,但在加入WTO后的今天,则显得尤为落后甚至无效。

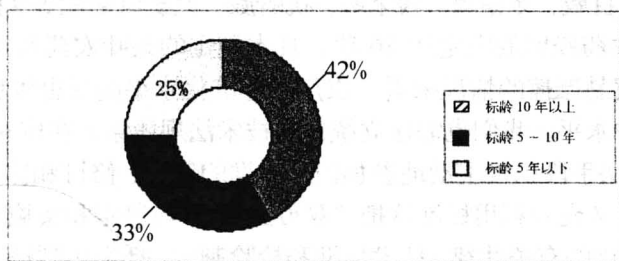


图 1

### 三、突破绿色壁垒的对策

1. 依法治农, 加快建立健全符合WTO规则的我国农业法规体系 我国农业发展过程中法律法规不健全是多年来的一个弊病, 加入WTO后, 我们必须与世界多边贸易体制接轨, 按照国际规则办事, 尽快清理和调整不符合WTO规则的各项法律法规, 制定出台新的法律法规。只有这样, 我们才能够充分享有作为WTO成员所应享受的权利。一方面, 可以约束交易双方的权利义务关系, 保障交易的安全; 另一方面, 我们可以按照WTO的农业法律法规要求, 对农业实施有效保护。比较一下欧盟和我国有关食品安全法规可以看出, 欧盟具有一个比较完善的食品安全法规体系, 是以“食品安全白皮书”为主要框架。到目前为止, 尽管已经制定了13类173个有关食品安全的法规标准, 其中包括31个法令, 128个指令和14个决定, 然而其法律法规的数量和内容仍在不断增加和完善中。白皮书提出了一项根本改革, 就是食品法以控制“从农田到餐桌”全过程为基础, 包括普通动物饲养、动物健康与保健、污染物和农药残留、新型食品、添加剂、香精、包装、辐射、饲料生产、农场主和食品生产者的责任, 以及各种农田控制措施等。在此体系框架中, 法规制度清晰明了, 易于理解, 便于所有执行者实施。相对欧盟的法规体系, 中国的食品安全法规体系存在着5方面的缺陷: (1) 现有法规体系还不够完善; (2) 系统性差; (3) 可操作性差; (4) 更新速度慢, 不能与国际接轨; (5) 法律在执行过程中缺乏持续性和规范性。

以上的种种缺陷使得中国食品安全仍没能得到保障, 还没有足够力量来确保服用的安全性。所以, 我们要加强法律建设, 从“农田到餐桌”, 保证食品安全, 使中国食品安全让人信服。



**2. 尽快采用国际标准并开展产品认证和生产体系认证** 绿色壁垒的核心就是检测标准, 而我国农产品出口面临的最突出问题, 就是检测标准与国际标准不能实现“对接”。我国标准技术水平相对较低。由于缺乏对有关国际标准和先进国家标准的系统研究。我国农产品质量标准中技术要求与指标都不同程度地与国际标准存在差距。许多标准中的指标没有充分利用风险评估技术, 标准的科学性和可操作性都有待提高。这在有毒有害物质的检验方法标准以及高新技术产品领域表现得尤为突出。目前对农产品和农业投入品的监控主要是针对安全卫生指标, 这些指标多是以微量、痕量水平存在, 常规的分析手段很难检出。而我国目前虽已有500余项分析方法标准, 但多为常规的重量法、容量法或比色法, 与发达国家采用的离子色谱、等离子质谱等微量、痕量级分析技术相比差距很大, 难以满足大批量产品检验及产品的快速通关检测需要。如茶叶农药残留标准, 我国迄今仅规定了六六六、滴滴涕、甲萘威、丁硫克百威、多菌灵、残杀威、抗蚜威、氟氯菊酯等9种农药的最大残留限量, 而欧盟对茶叶农药残留的限定达56项, 日本制定的茶叶农药残留指标则高达64项。

从国际农产品贸易摩擦的情况来看, 农产品标准化水平高低也体现了一个国家在国际农产品贸易中的保护水平。我们还需建立统一的技术法规体系, 在应对他国的TBT中实现攻守兼备: 既通过立法手段积极主动地参加国际标准的制定、修订和协调活动, 使我国的国内标准与国际接轨, 又充分利用标准这把“双刃剑”, 参与制定和实施对国外产品有一定针对性、抑制性和限制性的有关法律、技术标准和检验制度, 把未达到技术标准的产品拒于国门之外。标准是市场准入的前提, 市场开拓的关键。所以, 要加快采用国际先进标准的步伐。为增强我国农产品的国际竞争力, 企业应建立质量可追溯系统, 开展产品认证和生产体系认证, 鼓励有机农产品、特色农产品和深加工农产品出口。

**3. 加强对国外绿色壁垒的动态研究** 要时刻关注国外绿色壁垒的动态, 及时收集、整理、掌握信息, 最好建立信息库, 以免造成经济损失。例如, 2001年初, 欧盟指令增加对中国茶叶的检测项目: 由原来的6种残余农药检测增加到62种, 其中氰戊菊酯农药最大残留药量(MRL)值由10毫克/千克降到0.05毫克/千克, 啶硫磷(MRL)值由2毫克降到0.1毫克/千克。然而国内许多茶叶出口厂家却忽略了新标准的调整, 没有适时做出战略调整, 导致中国2002年对欧盟的茶叶出口减少了37%。我们也可以针对各国标准的不一致性, 选择对自己有利的标准。如欧盟对氯霉素残留量的标准规定为0.1~0.3ppb, 日本标准为50ppb, 美国标准4~5ppb。

**4. 培育农业龙头, 创造中国的农产品品牌** 按农产品技术标准组织生产, 实施绿色品牌战略, 提高农产品质量和安全性, 关键是按农产品技术标准组织生产, 这对于千家万户分散经营的中国农业现状来说, 确是一项艰巨的任务。做好这项工作一要组织实施农业标准化生产。地方政府涉农部门、农产品生产加工企业、农户应学习掌握农业标准化生产技术, 并按标准组织生产, 以确保实现“从农田到餐桌”的全过程标准化。一些基地和龙头企业还应能按进口国的高标准组织生产。据统计, 目前我国农产品出口企业近1.4万家, 其中年出口金额1000万美元以上的仅367家, 而年出口低于100万美元的中小企业超过1万家, 占全部出口企业总数的70%以上。通过扶持农产品龙头企业, 整合我国农产品的出口力量, 可以克服企业规模小、分散的局限性, 便于做到“统一计划、统一种植、统一管理、统一施用肥药、统一采收”, 全面提高农产品质量, 提升农产品出口能力。培育农业龙头, 有利于创造属于自己的品牌。21世纪, 市场竞争的关键是品牌。随着产品间的差异越来越小, 品

牌成为关键。品牌效应影响着消费者的购买行为。在消费者心里,品牌代表着优秀的产品,过硬的质量。人们对品牌的忠诚度是很难用时间衡量的。我国正在推进农业产业化发展,农业产业化的基础就是产品,没有产品,农业产业化就不能快速发展,而现代农业更重视对品牌农产品的培植,要求推行精品名牌战略。

**5. 开展高效生态农业,发展绿色食品** 农业生产整体水平偏低是农产品遭遇绿色壁垒的重要原因。我们要应用科技手段,大力发展农业科技,建立无污染的基地,保证从“从农田到餐桌”,产品绝对的无污染。例如上海孙桥农业园区,种植无公害绿色食品,开展高效生态农业。“绿色食品”是指遵循可持续发展原则,按照指定的生产方式生产、经专门机构认证、许可使用绿色食品标志、无污染的安全优质营养类食品,它是农产品质量安全建设的一个重要内容,是打破绿色壁垒的通行证。到目前为止,中国还没有发生一起绿色食品被退事件。所以,绿色食品是开拓国际市场的有利武器。

在国外,一般将绿色食品称为有机食品,其标准相当于我国的AA级绿色食品。有机食品的生产贸易在国际市场上发展,具有巨大的营销潜力和广阔的发展前景。根据联合国国际贸易(ITC)预测,有机食品的销售额年增长率将在5%~40%之间。在国际上,发达国家的有机食品发展得非常兴旺,有机农地占全球供给的90%以上,而亚洲(除日本)还刚刚起步,中国绿色食品的发展前景看好。

除此之外,我们还要利用作为WTO成员的权利或通过WTO积极与进口国家、地区政府协商寻求解决方案,消除国外对中国的偏见。必要时,采取有效的措施以维护我国农产品出口商的合法权益。在国内,我们要加强政府管理,控制污染。

**6. 完善农产品出口公共服务体系** 开展企业培训,积极应对日、欧盟等食品安全卫生新法规。商务部可在主要出口地区举办应对日本“肯定列表制度”和欧盟等食品安全新法规的培训,使地方和企业尽早了解信息,及时调整生产,减少不利影响。同时,进一步拓宽信息服务领域、增加产品内容,编写出口指南、重点出口商品的月度报告、主要进口国的市场信息月报,撰写并发布农产品出口月度分析报告、农产品出口ABC等公共信息产品。2006年5月,商务部对外贸易司、中国食品土畜进出口商会联合发布《对日出口农产品风险评估报告》。这是商务部首次针对进口国的重大政策调整对我国出口产品进行全面风险评估,也是农产品出口行业组织首次发布行业预警信息,在行业中产生了积极的影响。此外,还可利用非商业性办展等各类资金,继续支持农产品出口企业参加国际展会,藉以扩大中国农产品的国际影响力。

(作者单位:上海大学)

#### 参考文献:

- [1] 张蔚菊.我国农产品突破“绿色壁垒”的对策思考[J].世界经济与政治论坛,2003,(3).
- [2] 毕金峰,魏益民,潘佳荣.欧盟食品安全法规体系及其借鉴[J].中国食品与营养,2005,(3).
- [3] 郑荷芬.绿色壁垒对我国的影响及其启示[J].农产品市场,2005,(4).
- [4] 钟耀广.食品安全学[M].北京:化学工业出版社,2005,(1).
- [5] 罗昆.发展绿色食品产业,迎接绿色壁垒挑战[J].湖北农业科学,2003,(1).
- [6] Peter McDonald. The Organic Food Market in Europe, Queensland Government Trade and Investment Office, Australia, 2000.

#### 注释:

- ① 赫克歇尔—俄林的要素禀赋论认为各国资源禀赋的差异是国际分工与贸易的根本原因。该理论是由瑞典经济学家赫克歇尔1918年首先提出、另一名瑞典经济学家俄林于1933年创立的理论,也称赫克歇尔—俄林理论或赫—俄模式。