

加入世贸组织10年:中国农业的奇迹与启示*

程国强

(国务院发展研究中心,北京 100080)

摘要 从4个方面阐述了加入世贸组织10年来中国农业的发展态势,包括:严格履行入世承诺,农业对外开放格局基本形成;农业持续稳定发展,综合生产能力不断提高;农民收入快速增长,农村市场贡献明显提升;农产品进出口贸易大幅增长,农业与世界市场的关联程度日益增强。指出中国农业对外开放的主要经验在于始终坚持把解决好“三农”问题作为全部工作的“重中之重”;不断深化农业改革,加大对农业的支持保护力度;积极实施服务于国家粮食安全大局的农产品贸易战略;着力提升农产品进出口管理能力与市场调控水平。提出了深化农业对外开放的3个启示与思考:要从全球视野、战略高度,进一步提高对农业对外开放战略的认识,深刻领会、全面把握统筹利用国际国内2个市场、2种资源的战略意义;深化农业改革,进一步加强对农业对外开放战略进行总体规划和统筹管理;要建立完善开放条件下农产品市场风险管理机制,积极参与和推动完善全球农业治理机制。

关键词 “三农”问题;世贸组织;国际农业贸易;对外开放;贸易自由化;农产品进出口;农民收入;农产品市场风险管理

中图分类号:F 320 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2012)03-0001-08

农业曾经是中国加入世界贸易组织(简称世贸组织或WTO)谈判的难点之一,也是对外开放预期影响最悲观的产业之一。近10年来,国内外学者就市场开放、贸易自由化对中国农业的影响进行了大量研究^[1-7]。如何准确评价加入世贸组织对中国农业的影响,是目前国内外学界的热点问题,更是决策部门高度关注的问题。本文通过回顾与评估加入世贸组织10年来中国农业发展态势,分析和总结中国农业对外开放的基本经验,提出进一步深化农业对外开放的方向。

一、开放条件下的农业奇迹:增长与结构变化

加入世贸组织、扩大农业对外开放,对中国农业产生了深刻而积极的影响。总体来看,10年来中国农业不断拓展对外开放的广度和深度,积极提高统筹利用国际国内2个市场、2种资源能力,着力提升农业整体素质、经营效益和市场竞争能力,为维护国家粮食安全、保障主要农产品供给,保持经济平稳较快发展和社会和谐稳定大局提供有力支撑和保

障^[1,8],主要表现在4个方面。

1. 严格履行入世承诺,基本形成了农业对外开放格局

加入世贸组织10年来,中国严格履行承诺,逐步削减农产品关税,目前已降至15.0%,低于世界农产品平均关税水平(62.0%)的1/4,成为世界上农产品关税水平最低的国家之一(如图1)^[2]。对粮棉等重点农产品以及化肥等农资产品,按照关税配额管理承诺,合理实施进口管理及国内市场措施,中国承诺对粮食、植物油、棉花、食糖、羊毛进口实行关税配额管理,自2004年起,进口关税配额数量达到最高点。除小麦继续保持90.0%的国营贸易比例外,其他农产品的国营贸易比例将逐步缩小。2005年取消羊毛和毛条的进口指定经营制度。2006年取消豆油、棕榈油、菜籽油进口关税配额管理,实行9.0%的单一关税管理。对棉花配额外进口实行滑准税制度。2005年对外资开放农药、农膜的零售和批发业务,2007年起开放化肥零售和批发业务^[9-10]。严守取消农产品出口补贴承诺,将国内支持中的黄箱补贴上限约束在8.5%以内^[11]。

收稿日期:2011-12-28

* 中国发展研究基金会项目“加入世贸组织与中国农业改革发展”;商务部政策研究项目以及湖北农村发展研究中心开放基金项目(ZBA1101)。

作者简介:程国强(1963-),男,研究员,博士,国务院政府特殊津贴专家;研究方向:农业政策与农村发展、粮食经济、市场与流通经济、国际农产品贸易与政策、世贸组织问题、多边与区域贸易谈判、国际经济。

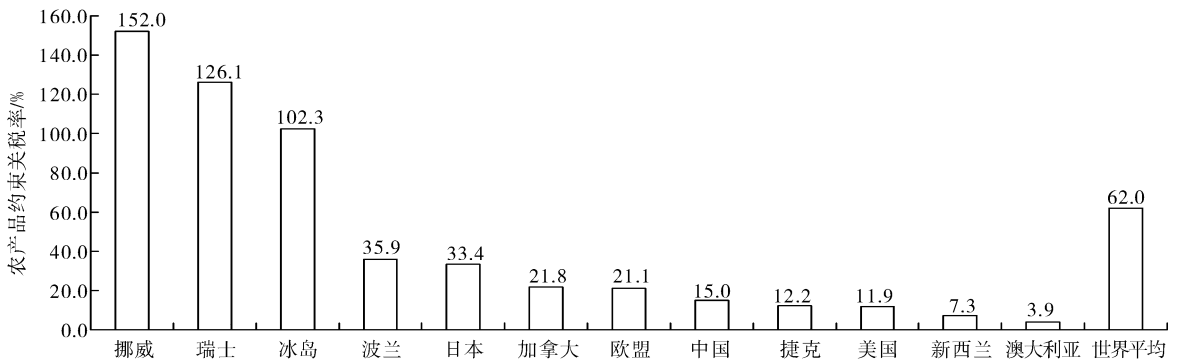


图 1 2011 年世界主要国家农产品约束关税税率

降低关税的同时,积极鼓励农业引进和利用外资,促进农业综合开发、农产品加工流通、农业科技研发等,以推动现代农业发展,加快农产品加工业结构升级、提高农产品质量安全水平;加大农业对外合作工作力度,构建更加开放、公平、合理的国际与双边农业合作框架^[2];探索实施农业“走出去”战略,鼓励各类农业企业积极开展对外投资,在东南亚、非洲、南美等地区进行农业开发、合作经营,持续、稳定、合理的全球资源性农产品进口供应链正在形成。

积极参与并推动贸易谈判,进一步改善国际农业贸易环境。根据中国农业的资源禀赋与比较优势特征,促进与东盟、新西兰等双边农产品贸易自由化;全面参与世贸组织多哈回合谈判,推动建立公平合理的国际农业贸易规则。10 年的开放历程,使中国农业基本融入世界贸易体系,对外开放的广度和深度不断得到拓展,农业全面对外开放的格局基本形成^[1-2]。

2. 农业持续稳定发展,综合生产能力不断提高

加入世贸组织 10 年来,中国农业积极应对国际市场激烈竞争、贸易摩擦频发,以及国际金融危机和农产品市场剧烈波动的冲击,战胜了农业生产成本

上升、比较利益下降以及自然灾害多发重发等多种困难的挑战,实现了持续稳定增长。如 2002—2010 年,中国农业增加值年均增长率达 11.8%,比加入前 1998—2001 年的 10.8% 高出 1 个百分点^[1-2]。从表 1 可见 1978—2010 年中国经济结构变化的总体情况。

特别是 10 年来,中国坚持立足国内实现粮食基本自给方针不动摇,始终注重抓好粮食生产。粮食产量从 2001 年的 4 526.0 亿 kg 增加到了 2010 年的 5 464.5 亿 kg,增长了 20.7%,年均增速达 2.1%。特别是从 2004 年开始,中国粮食生产连续 8 年丰收,粮食产量保持在 5 千亿 kg 以上水平,打破了延续多年的粮食 3 年一减的不稳定周期,粮食安全基础得到进一步强化。其他主要农产品,如油料、棉花、食糖、肉禽蛋奶和水产品以及瓜果蔬菜等产量也实现新的突破,农业综合生产能力进一步提升、农业结构进一步优化(见表 2)。农业持续稳定增长,不仅满足了工业化、城镇化加速发展进程中人民群众不断提高生活质量的要求,而且为中国克服各种突发自然灾害困难、应对国际粮价剧烈波动冲击,保持经济持续发展、社会和谐稳定提供了基础支撑^[9]。

表 1 1978—2010 年中国经济结构的变化

年份	1978	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2005	2010	%
GDP 结构										
农业占比	28.2	30.1	28.4	27.1	20.5	16.4	14.1	12.5	10.2	
工业占比	44.1	43.9	38.3	36.7	41.0	40.4	39.7	42.2	46.9	
服务业占比	23.7	21.4	28.5	31.3	30.7	39.0	40.5	40.1	43.0	
就业结构										
农业占比	70.5	68.7	62.4	60.1	52.2	50.0	50.0	44.8	36.8	
贸易结构										
农产品出口占比		26.7	24.5	17.2	9.4	6.3	6.1	3.6	3.1	
农产品进口占比		33.8	12.1	16.1	9.3	5.0	4.9	4.3	5.2	
农村人口比重	82.1	80.6	76.3	73.6	71.0	63.8	62.2	57.0	50.3	

注:数据整理自 1978—2010 年各年的《中国统计年鉴》,表 2、表 3、表 4 同。

表2 1978—2010年间中国农业结构变化 %

年份	1978	1990	2000	2001	2010
种植业占比	80.0	64.7	55.7	55.2	53.3
畜牧业占比	15.0	25.7	29.7	30.4	30.0
渔业占比	1.6	5.4	10.9	10.8	9.3
林业占比	3.4	4.3	3.8	3.6	3.7

3. 农民收入快速增长,农村市场贡献明显提升

加入10年来,在多种因素的共同作用下,中国农民人均纯收入由2001年的2366元增长到2010年的5919元,增加3552元,年均增长10.7%(见表3)。特别是近几年来,虽然受到国际金融危机和国内农产品价格波动的影响,农民收入实际增速仍

保持8.0%以上,2010年增幅达到10.9%,不仅高于国民生产总值的增长速度,而且也高于城市居民人均收入的增幅,是中国历史上农民增收最快的时期之一。

随着农民收入增加,生活消费水平也不断提高,这就促进了农村市场充分发育。2010年中国乡村消费品零售额达20875亿元,比2001年的10424.9亿元,增长100.3%,年均增长8.0%(见表4)。农村消费市场的充分发育,对中国扩大内需、转变经济发展方式、实现经济持续快速健康发展意义深远^[10]。

表3 1978—2010年中国城乡居民纯收入

年份	1978	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2005	2010
城市居民家庭人均可支配收入/元	343	477	739	1510	4283	6280	6859	10493	19109
农村居民家庭人均纯收入/元	133	191	397	686	1577	2253	2366	3254	5919
城乡居民收入之比	2.57	2.50	1.86	2.20	2.71	2.79	2.90	3.22	3.23

表4 1978—2010年中国社会消费品零售总额 亿元

年份	1978	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2005	2010
社会消费品零售总额	1559	2140	4305	8300	23614	39106	43055	67177	156998
其中:市	505	734	1875	3889	12979	24555	27379	45094	136123
县	380	399	737	1337	3366	4831	5251	7485	—
县以下	673	1007	1693	3074	7268	9719	10425	14597	20875

注:2010年数据包括市县两级。

4. 农产品进出口贸易大幅增长,农业与世界市场的关联程度日益增强

入世10年来,中国农产品进出口贸易活动日趋活跃。一方面,充分发挥比较优势,积极扩大优势农产品出口。如表5所示,2010年中国农产品出口总额达489亿美元,与2001年加入世贸组织时相比,增长了203.6%,年均增长13.1%。由此促进建立一批标准化、规模化的农产品出口基地,培育了一批具有带动和示范作用的产业化龙头企业,初步形成了特色、优质、安全、高效的农业产业体系,促进了农业结构调整和农民收入增加。另一方面,从人多地少的基本国情出发,在坚持立足国内实现粮食基本自给的同时,适度增加资源性农产品进口。表5显示,农产品进口总额从2001年的118亿美元,增加到2010年的719亿美元,年均增幅达22.2%。农产品进口弥补了国内农产品供需缺口,缓解了中国农业资源紧张的压力,为确保主要农产品有效供给发挥了积极作用。

与此同时,中国农业与世界市场的关联程度日益增强。从表5可见,中国农业贸易依存度由2001年的15.0%,增加到2010年的19.7%。其中,虽然目前中国农产品出口贸易依存度只有8.0%,但农

表5 1992—2010年中国农产品贸易

年份	1992	1995	2000	2001	2005	2010
农业增加值(现价) /10亿美元	105.3	143.6	176.7	186.1	281.6	611.7
农产品出口 /10亿美元	11.30	14.40	15.60	16.10	27.60	48.90
农产品进口 /10亿美元	5.30	12.20	11.20	11.80	28.70	71.90
农产品净出口 /10亿美元	6.00	2.20	4.40	4.30	-1.10	-23.04
农产品出口 依存度/%	10.8	10.0	8.8	8.7	9.8	8.0
农产品进口 依存度/%	5.0	8.5	6.3	6.4	10.2	11.8
农产品贸易 依存度/%	15.8	18.5	15.2	15.0	20.0	19.7

注:本文农产品按“世贸组织定义+水产品”(即食品+农业原料)方法统计;农业增加值按人民币对美元官方汇率计算;农产品贸易依存度为农产品进出口贸易额相对农业增加值的比例。数据由作者整理自历年各期《中国海关统计》《中国统计年鉴》,表6同。

产品进口依存度日益提高,由2001年的6.4%上升到2010年的11.8%。其中,油籽、棉花等资源性产品进口大幅增长,对国际市场的依存度明显提高。如为满足国内不断增长的植物油以及饲料需求,大豆进口从2001年的1038万t,增加到2010年的5480万t,年均增长20.3%,占国内大豆消费量的

84.0%，相当于世界大豆进口总量的 61.4%，是世界上最大的大豆进口国(表 6)。

表 6 1995—2010 年中国大豆进口量

年份	1995	2000	2001	2005	2010
中国大豆进口量/万 t	79.5	1 324.5	1 038.5	2 831.7	5 480.0
占全球进口/%	2.0	25.0	19.1	44.2	61.4
占国内消费/%	5.6	55.3	37.2	64.8	84.1

注:中国自 1996 年取消大豆进口配额管理措施,实行 3% 的单一进口税率。

二、中国农业对外开放的主要经验

在中国加入世贸组织之初,许多人对外开放条件下的农业发展充满疑虑和担心。10 年来的发展证明,中国农业已打破种种悲观预言,战胜了农业开放可能遇到的种种风险,实现了持续稳定发展。总体来说,中国农业对外开放主要有如下 4 个方面的经验和启示^[1,3]。

1. 始终坚持把解决好“三农”问题作为全部工作的“重中之重”

加入世贸组织以来,根据中国农业参与国际合作和竞争所面临的新形势、新挑战,按照中国特色社会主义事业总体布局和全面建设小康社会战略全局的新要求,党中央、国务院高度重视农业农村问题,提出了一系列“三农”工作的战略理念和大政方针,从统筹城乡经济社会发展的基本方略,到把解决好“三农”问题作为全党全国工作“重中之重”的战略思想;从明确中国特色农业现代化道路的基本方向,到推进社会主义新农村建设的战略任务;从加快形成

城乡经济社会发展一体化新格局的重要目标,到在工业化城镇化深入发展中同步推进农业现代化的重大决策,为新时期扩大农业对外开放、应对农业国际化竞争挑战指明了方向、明确了重点,提供了强有力的政策支撑和制度保障^[1,3]。

2. 不断深化农业改革,加大对农业的支持保护力度

加入世贸组织以来,中国坚持并不断完善农村基本经营制度,深化粮食流通体制改革,全面放开粮食购销市场,建立和完善农产品和农村生产要素市场^[11]。实行农村税费改革,全面取消农业税、牧业税、特产税、屠宰税;连续发出 8 个以“三农”问题为主题的中央一号文件,对农民实行直接补贴(表 7),建立健全农产品价格保护制度(表 8),初步建立了以价格支持为基础、直接补贴为主体的农业支持政策体系,基本形成农业投入稳定增长机制,实现从农业“负保护”向“正保护”的政策转型^[11],不仅有效保护和提高了农民种粮务农的积极性,也极大地提高了农业综合生产能力、抗风险能力和市场竞争能力^[3]。

表 7 2004—2010 年中国农业补贴支出 亿元

年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
粮食直补	116.0	132.0	142.0	151.0	151.0	151.0	151.0
农资综合补贴	—	—	120.0	276.0	716.0	795.0	835.0
农机具购置补贴	0.7	3.0	6.0	20.0	40.0	130.0	154.9
良种补贴	28.5	37.5	40.2	66.6	120.7	198.5	204.0
合计	145.2	172.5	308.2	513.6	1 027.7	1 274.5	1 344.9

注:2002 年、2003 年良种补贴分别只有 1 亿元和 3 亿元;其中 2010 年数据来自财政部《2009 年中央和地方预算执行情况和 2010 年中央和地方预算草案的报告》;数据根据财政部网站公开资料整理。

表 8 2005—2011 年中国粮食最低收购价与临时收储价格

品种		执行范围	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
最低收购价	白小麦			1.44	1.44	1.44	1.74	1.80	1.90
	红小麦	河南/河北/江苏/安徽/山东/湖北		1.38	1.38	1.38	1.66	1.72	1.86
	混合麦			1.38	1.38	1.38	1.66	1.72	1.86
	早籼稻	湖南/湖北/江西/安徽/广西	1.40	1.40	1.40	1.54	1.80	1.86	2.04
	中晚籼稻	吉林/安徽/江西湖北/湖南/四川/黑龙江/	1.44	1.44	1.44	1.58	1.84	1.94	2.14
临时收储价	粳稻	辽宁/江苏/广西/河南	1.50	1.50	1.50	1.64	1.90	2.10	2.56
	中晚籼稻	南方稻谷产区				1.88		未启动	
收储	粳稻	东北稻谷产区				1.84		未启动	
	玉米	东北产区				1.50	1.50	未启动	
	大豆	东北产区				3.70	3.74	3.80	
油料	油菜籽	油菜产区				4.40	3.70	3.90	

注:表中数据系根据国家发改委网站公开的政策文件资料整理。①最低收购价格和临时收储价格的等级标准为国家标准三等品,每个等级之间的差价为 0.04 元/kg;②2008 年小麦和稻谷最低收购价格是国家 2 次提价后的价格,第一次提价为白小麦、红小麦、混合麦分别为 1.50、1.40、1.40 元/kg,早籼稻、中晚籼稻、粳稻分别为 1.50、1.52、1.58 元/kg;③早籼稻最低收购价执行范围从 2008 年开始包括广西,中晚籼稻和粳稻从 2008 年开始包括辽宁、江苏、广西、河南;④东北产区包括黑龙江、辽宁、吉林和内蒙古;⑤不同产区的玉米临时收储价格有所差异,其中内蒙古和辽宁省玉米价格为 1.52 元/kg,吉林为 1.50 元/kg,黑龙江为 1.48 元/kg。

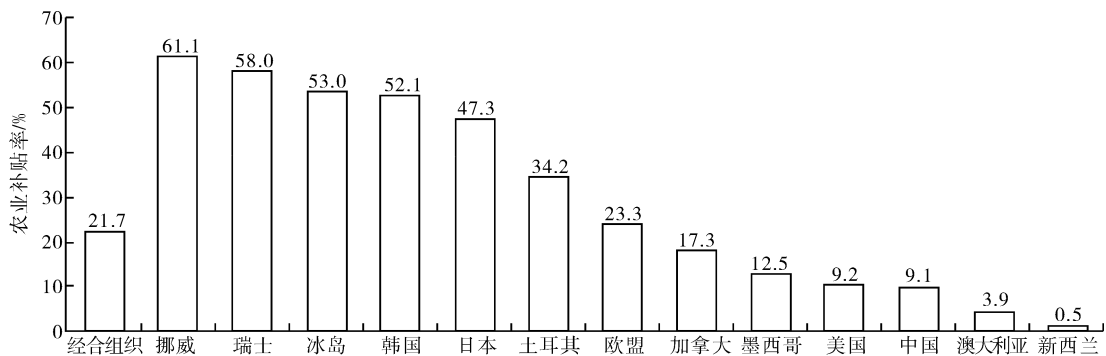
采用国际通行的经合组织生产者支持估计方法 评价中国农业补贴支持政策的效果,结果表明,加入

世贸组织以来,中国不仅实现了农业政策的全面转型,而且农业支持保护水平大幅度提高。中国的农业支持总量水平(包括政府对农业的财政预算支出和价格支持形成的补贴),从2001年的2 415亿元增加到2010年的11 286亿元,年均增长18.7%,创历史最高水平^[1]。

从国际比较看,2007—2009年,中国农业支持总量年均均为6 204亿元(按当年汇率折算为878亿美元),仅次于欧盟(1 478亿美元)、美国(1 092亿美元),高于日本(519亿美元)、韩国(224亿美元)的支持水平。相对而言,中国的农业总支持率(即农业支持总量占国内生产总值的比重)平均为2.1%,低于土耳其(3.5%)和韩国(2.4%),但高于美国(0.7%)、欧盟(0.9%)、日本(1.1%)等发达国家。

中国农业生产者补贴,即实施农业支持政策措

施后农业生产者获得的补贴,包括价格支持形成的补贴,以及政府提供的财政预算直接补贴,从2001年的1 360亿元增加到2010年的9 239亿元,年均增长23.7%;农业补贴率指农业生产者补贴占农业总收入(即农产品产值加上对生产者的财政预算补贴)的比率,从5.9%提高到16.1%。其中,2007—2009年平均农业补贴支持政策补贴率为9.1%,即农业总收入中的9.1%来源于农业补贴政策措施的作用^[1]。当然,相对发达国家而言,中国农业生产者补贴水平仍然较低(如图2)。如2007—2009年经合组织国家农业补贴率平均为21.7%,挪威为61.1%,韩国为52.1%,日本为47.3%,欧盟为23.3%。即使是发展中国家也远远高于中国,如土耳其和墨西哥的农业补贴率分别达到了34.2%与12.5%。



注:数据系作者整理自经合组织生产者支持估计方法数据库。

图2 2007—2009年世界主要国家农业补贴率比较

3. 积极实施服务于国家粮食安全大局的农产品贸易战略

一方面,优化和调整农产品出口结构,积极扩大优势农产品出口,建立形成以劳动密集型产品为基础的优势农产品出口体系^[1]。10年来,中国园艺、水产、畜禽等优势产品出口在全部农产品出口中的比重,从2001年的60%增加到2010年的70%;粮食等土地密集型资源性产品出口,占农产品出口总额中的比重,从2001年的20%,下降至2010年不足10%。另一方面,适度进口资源性农产品,探索建立统筹利用国际国内2个市场、2种资源的战略机制。2010年,中国进口植物油与油籽折油共2 035万t,按目前国内大豆每118kg的生产技术水平测算,相当于利用了国外0.64亿hm²的种植面积(同国内水稻与玉米种植面积之和相当)。若全部由国内生产来替代,意味着要以减少68%的粮食总产

为代价。因此,适度进口国外资源性农产品,在一定程度上缓解了国内农业资源短缺的压力,对中国立足国内实现粮食基本自给、确保国家粮食安全和主要农产品供给具有重要意义^[3]。

4. 着力提升农产品进出口管理能力与市场调控水平

中国按照加入世贸组织的承诺,采取关税配额管理等进口管理措施,有效把握粮食等重要农产品进口的时间、节奏与规模,防范部分品种过度进口对国内生产和市场形成冲击;积极应用世贸组织规则,应对化解日益严峻的贸易摩擦与纠纷,为扩大优势农产品出口、保持农业稳定发展,营造公平、合理的国际竞争环境^[1]。特别是2008年以来,随着国际金融危机的爆发,农产品能源化、金融化趋势加快,全球农产品价格波动更加频繁,中国进一步强化农产品进出口管理,着力提高驾驭复杂国际市场环境的

能力和水平;健全完善国内农产品调控体系,通过实施最低价收购、临时收储、竞价销售,把握储备吞吐、进出口节奏与时机,不断提高农产品市场调控的针对性和有效性,确保国内粮食等主要农产品有效供给和市场稳定,成功化解国际粮食危机的严峻挑战,为国家应对国际金融危机的冲击奠定了坚实的物质基础^[3]。

三、农业对外开放的若干启示与思考

加入世贸组织 10 年来,中国农业取得了令人瞩目的发展,但是,必须清醒地认识到,我国农业整体存在经营规模小、组织化程度低、科技实力弱等问题,在国际竞争中仍处于不利地位,全面开放市场对农业的冲击影响在部分行业和领域将逐步显现。随着中国国际化、市场化程度的不断提高,今后国内经济与世界经济的关联度日益增强,农业发展的国内外环境将发生重大变化,农业对外开放将面临更加复杂的形势和挑战。在中国工业化、城镇化快速发展中,稳步推进农业对外开放,是国家实行更加积极主动开放战略部署的重要组成部分,必须始终坚持,毫不动摇。今后进一步扩大农业对外开放,特别要把握好以下 3 点。

第一,要从全球视野、战略高度,进一步提高对农业对外开放战略的认识,深刻领会、全面把握统筹利用国际国内 2 个市场、2 种资源的战略意义。目前对农业开放问题的不同认识,有的来自对中国农业的强烈隐患意识,担心中国农业在不利的国际竞争中受到严重影响;有的则强调农产品消费需求增长所带来的经济发展机会,应该由本国农业、农民来分享,因此对农产品进口心存疑虑。究其本质原因,在于对中国基本国情的认识有待进一步深化,对农业对外开放战略缺乏深入的把握,对立足国内实现粮食基本自给与利用国际农业资源的依存关系缺乏战略认识^[3]。

日本、韩国以及中国台湾地区经济增长的经验表明,农业资源相对紧缺的国家或地区,经济发展到一定阶段,农产品进口将快速增长、农业对外贸易依存度逐步上升,出现巨额农产品贸易逆差。到工业化完成后,农产品消费进入稳定增长阶段,农产品进口趋于稳定,如中国台湾地区,1952—1969 年农产品出口贸易顺差为 29.3 亿美元,占外汇收入的

50%以上,为台湾经济起飞奠定了基础、作出重要贡献。但从 1970 年经济起飞开始,台湾第一次出现 6.6 亿美元的农产品贸易逆差,此后随着农产品进口大幅度增长,再也没有出现过顺差。中国正处于工业化、城镇化快速发展阶段,在今后相当长的时期内,粮食需求刚性增长、水土资源约束不断加大的双重压力将越来越大,进口国外农产品、利用国外农业资源不可避免。

与此相反的是,由于战略缺失,目前中国的农产品贸易格局令人担忧,一方面,虽然中国农产品进口规模逐年扩大、对外依存度日益提高,但仍然没有建立有效利用国际农业资源和市场的战略机制,大宗资源性农产品进口既没有稳定的渠道,也没有形成全球供应链,难以规避日益频繁的国际风险;另一方面,虽然中国已经是世界上重要的农产品贸易大国,但仍然没有掌握必要的国际农产品市场与价格话语权,国内市场和企业不得不为国际农产品价格剧烈波动付出巨额代价。

今后我国人口增长、耕地减少、水资源短缺的矛盾日益突出,保持主要农产品供需平衡的压力越来越大,迫切要求在加大对农业支持保护、提高农业综合生产能力的同时,更加注重统筹用好国际国内 2 个市场、2 种资源,从全球视野的战略高度,建立国家粮食安全保障机制,在复杂多变的国际环境中,全面把握和应对全球经济调整给农业对外开放带来的新机遇、新挑战^[3]。

第二,深化农业改革,进一步加强对农业对外开放战略进行总体规划和统筹管理。加入世贸组织 10 年,中国农业已经从加入之初的过渡期管理,进入全面参与农业国际化竞争阶段。但是,目前对新形势下的农业对外开放战略,尚缺乏顶层设计和总体规划。特别是,还没有制定符合今后中国经济发展需要的农业对外开放战略目标和重点。农业部门分割、管理多头、职能错位、层级复杂等问题还十分严重,没有建立对农业国际化战略进行统一协调管理的体制机制。在某些领域,部门利益影响全局决策,行业利益左右社会舆论,地区利益挑战中央政策等现象越来越严重^[3]。

需要重视的是,目前政府较多地注重于农产品进口限制、贸易保护,没有统筹管理农业产前、产中与产后相关产业开放的可能风险,农业对外开放政

策体系还不完善,利用外资管理制度还不健全,农业产业安全管理存在一定隐患。例如,各方面都关注的外资在油脂加工行业大举扩张问题,调研表明,其中既有部分外资企业违规直接或变相扩大对油脂加工投资的问题,如以压榨棉籽、棕榈油加工等不受限制的名义申报项目,项目建成后,实际上可用于压榨大豆、菜籽或油脂加工;也有个别外资企业利用某些地方政府“GDP崇拜”心理,采用多种方式规避国家油脂加工产业政策。如根据总投资不超过5000万美元项目直接由地方政府审批的规定,一些外资企业将油脂加工项目投资设在限额以下,或将总投资超过5000万美元的项目“化大为小”,避开国务院投资主管部门的审批。与此同时,少数外国粮商利用其全球供应链优势,在国内市场运用低价等策略冲击国内中小型粮食企业,不断提高市场占有率,正在形成快速扩张之势。这在缺乏对农产品贸易、外商投资统筹管理的形势下,将危及国内农产品市场稳定和粮食安全,事关国家经济安全全局^[3]。

因此,要积极推进农业管理体制变革,从根本上消除部门分割、管理多头与缺位并存的体制性矛盾,建立健全统筹管理农业对外开放的体制机制,为进一步扩大农业对外开放、维护农业产业安全,提供强有力的制度支撑和体制保障。

第三,要建立完善开放条件下农产品市场风险管理机制,积极参与和推动完善全球农业治理机制。开放条件下,国内外农产品市场融合不断加快、相互影响日益加深,国际农产品价格波动对国内市场的传导影响越来越复杂,对市场风险管理的要求越来越高。但与此不相适应的是,一方面,国内企业的市场风险管理意识还有待于进一步加强;另一方面,国内期货市场、远期合同等市场风险管理工具也不健全,市场发育也不够成熟,尚未形成有效防范和控制国际市场风险的机制^[3]。比如,近几年社会普遍关注的大豆问题,表象是近10年来大豆进口陡增,因此质疑大豆市场开放过快、是加入世贸组织冲击最大的产品^[2]。但其实质是,由于2004年、2008年国际市场大豆价格的2次剧烈波动,导致国内部分缺乏风险管理意识的压榨企业亏损严重、甚至停产关闭,引发2次行业兼并重组浪潮,而部分跨国粮商在2次危机中都幸免于难,趁机扩张,到目前已经掌握

国内70%~80%的压榨产能。这或许是农业开放10年来中国真正需要吸取的深刻教训。

综上所述,必须根据国际国内农产品供求和价格变化趋势,探索建立农产品国内生产与进口稳定衔接机制,有效调控进口,避免进口农产品对国内生产和市场形成冲击;建立和完善服务于国家粮食安全战略利益的农产品进出口支持政策体系,扩大优势农产品出口,强化进口管理;建立健全外资准入和安全管理制度,建立外资并购境内涉农企业报告和安全审查机制。同时,要积极参与国际农产品贸易规则、农业标准制定,以及动植物疫病防控、生物安全、生物能源、气候变化等涉农国际谈判与协作,进一步开展区域和双边贸易谈判,促进建立更加公平合理的国际贸易规则,进一步改善中国农业发展的国际环境。

参 考 文 献

- [1] 程国强. 加入世贸组织与中国农业发展[N]. 农民日报, 2011-11-19(3).
- [2] 江宜航. 中国农业对外开放格局基本形成[N]. 中国经济时报, 2011-12-05(1).
- [3] 程国强. 最悲观产业的新变化[J]. 今日中国: 中文版, 2011(12): 21-22.
- [4] 朱隽. 粮食安全的弦要始终绷紧[N]. 人民日报, 2011-12-18(5).
- [5] 裴会永. 入世十年中国农业“走出去”正在破题[N]. 粮油市场报, 2011-12-01(B03).
- [6] 徐恒杰. 加入世贸组织十周年与中国农业发展[N]. 农民日报, 2011-11-21(1).
- [7] ANDERSON K. Krueger/Schiff/Valdes revisited: agricultural price and trade policy reform in developing countries since 1960 [M]//Agricultural & applied economic association. Applied economic perspectives and policy. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- [8] 程国强, 崔杰杰. 多哈回合农产品关税谈判对中国的影响评估[J]. 管理世界, 2005(12): 35-45.
- [9] 程国强. 粮食安全必须立足本国[J]. 瞭望新闻周刊, 2005(40): 75.
- [10] 程国强. WTO农业规则与中国农业发展[M]. 北京: 中国经济出版社, 2000.
- [11] 程国强. 中国农业补贴: 制度设计与政策选择[M]. 北京: 中国发展出版社, 2011.

China's Entering WTO for 10 Years: Miracle and Enlightenment of Agriculture in China

CHENG Guo-qiang

(*Development Research Center of the State Council, Beijing, 100080*)

Abstract This paper illustrates smooth development of China's agriculture from the following four aspects after China entered WTO ten years ago. Firstly, China strictly fulfilled the promises for entering WTO and pattern of China's open policy in agriculture has basically taken shape. Secondly, China's agriculture has steadily developed and comprehensive productivity has increasingly improved. Thirdly, farmer's income of China increases fast and rural markets are playing more and more important roles. Finally, import and export trade of agricultural products has increased largely and connection between agriculture and the world market has intensified day by day. This paper then points out that the main experiences of China's open policy in agriculture lie in the fact that China always put the solutions to the problems of "agriculture, countryside and farmer" in the most important place; Agricultural reform is constantly strengthened and the protection and support of agriculture is intensified. The strategy of international trade of agricultural products to serve the national food safety is positively carried out and management ability in import and export of agricultural products and market regulation and control have greatly improved. As a result, this paper puts forward three enlightenments and considerations on how to deepen China's open policy in agriculture. First, it is quite essential to increase the awareness of China's open policy in agriculture from the highest level of global vision and global strategy and understand and grasp the strategic significance of two markets and two kinds of resources both at home and abroad in an all-round way. Second, agricultural reform should be profoundly strengthened and strategy of China's open policy in agriculture should be comprehensively planned and managed. Third, market risk management mechanism of agricultural products under the condition of perfecting open policy should be set up and global agricultural governing mechanism should be positively involved and pushed forward.

Key words problem of agriculture, countryside and farmer; the World Trade Organization(WTO); international agricultural trade; open to the outside world; trade liberalization; import and export of agricultural products; farmer's income; market risk management of agricultural products

(责任编辑:陈万红)