

【应用经济学】

中国农产品突破国外技术壁垒的思考

甄 东^{1,2}

(1. 西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨凌 712100;

2. 陕西师范大学 政治经济学院, 陕西 西安 710062)

摘 要:突破国外技术壁垒, 扩大农产品的出口竞争力, 保护中国农业的发展, 成为理论界的一项重大课题。运用实例分析的方法, 对中国农产品在国际贸易中遭遇技术壁垒的状况、特点及原因进行分析。分析认为, 中国农产品要突破国外技术壁垒, 必须提高其在出口贸易和国内市场两个领域的竞争力; 中国政府为提高农产品的国际竞争力应该考虑从出口基地建设、发展绿色和有机农产品、加强动植物防疫体系建设等6个方面采取相应的措施; 同时, 政府还应恰当的运用技术壁垒, 以保护中国农业和农民的利益。

关键词:农产品; 国际贸易; 技术壁垒; 农业政策; 贸易保护

中图分类号: F752.62 文献标志码: A 文章编号: 1671-6248(2007)03-0053-04

Reflections on China's breakthrough of foreign technical barriers in agricultural products

ZHEN Dong^{1,2}

(1. School of Economics and Management, Northwest Agriculture and Forest University, Yanling 712100, Shaanxi, China; 2. School of Political Economy, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, Shaanxi, China)

Abstract: This article analyzes the situations and characteristics of the technical barriers of agricultural products in international trade, lists the reasons caused by technical barriers in China's agricultural products export, and puts forward the idea that China must improve its competitiveness both in export trade and home market before her breakthrough in foreign technical barriers for its agricultural products. The author offers 6 related measures for upgrading China's competitive power in international agricultural market, and gives some suggestions in protecting China's agricultural products and its farmers interests through technical barriers.

Key words: agricultural products; international trade; technical barriers; agriculture policies; trade protection

0 引言

近几年, 在国际农业市场竞争中, 技术壁垒已成为许多国家常用的一种自我保护的重要手段, 并成为影响农产品国际竞争力的重要因素。对于中国政府而言, 要扩大农产品出口贸易, 不断提高中国农产品在国际市场的竞争力, 就必须破除国外设置的技

术壁垒, 并利用技术壁垒对中国农业和农民的利益给予保护。

如何突破国外设置的农产品技术壁垒, 利用技术壁垒受益于中国农业和农民的利益, 国内学术界长期以来给予了充分的关注。一些专家从不同角度和侧重点, 对中国政府就突破国外技术壁垒和保护本国农业问题进行了深入的研究, 但大多数研究只

是侧重一个方面。本文尝试从中国农业遭遇到的技术壁垒的现状入手,从农产品的国际贸易和国内市场两大领域进行研究,较系统地提出中国政府应对农业技术壁垒需要采取的一系列方略。

1 关税壁垒被削弱背景下的技术壁垒

在国际贸易自由化的大趋势下,世界贸易组织成员之间的关税壁垒已被大大削弱,关税的贸易保护作用不断缩小,而非关税壁垒中的进口配额、许可证的贸易限制正在弱化或消失。世界贸易组织的《农产品协议》规定,在市场准入方面,非关税边境措施被关税所取代,对于这种“关税化”后的关税以及其他农产品的正常关税,发达国家分 6 年平均降低 36%,发展中国家分 10 年平均降低 24%;对于每一个税种的减让幅度,发达国家不低于 15%,发展中国家不低于 10%^[1]。

在此背景下,技术壁垒自然就成为各国保护国内农业的最理想、最隐蔽、最有效的手段。虽然国际贸易自由化是主流趋势,但贸易保护主义仍然不时抬头。许多国家为了自身利益,在发展农产品出口贸易的同时,十分注意保护本国农业生产,控制或阻碍国外农产品进口。因此,技术壁垒对国际农产品贸易的影响越来越明显,有发展成为逐步替代关税和一般非关税壁垒的新贸易壁垒的趋势,成为发达国家实行贸易保护主义的主要手段。

技术壁垒既包括以技术法规、技术标准和合格评定程序为核心的一系列技术性措施,又包括动植物检疫措施、商品检验、包装和标签及标志等。世界贸易组织的《TBT 协议》与《SPS 协议》对实施技术壁垒做出了一些原则规定。如《TBT 协议》指出,采取技术性贸易壁垒措施必须是为了维护国家基本安全、保障人类和动植物的健康和安全、保护环境、防止欺诈行为、保证产品质量的目标^[2]。而《SPS 协议》规定动植物检疫措施只能限于保护动植物生命或健康的范围,并以科学为根据,不应对条件相同、相似的缔约方构成歧视,不应构成对国际贸易的变相限制;鼓励各缔约方参加有关国际组织,采取的检验措施应以现行的国际标准、准则或建议为基础;检疫的保护水平应当是恰当的,并通过风险评估来确定;非疫区及低度流行区概念;成员公布所有检疫规定,新出台的检疫规定应在公布与生效之间留有一段时间;检疫措施通常是以双边协定或多边协定为基础实施等一系列内容^[3]。

客观地说,合理的技术壁垒有利于保护人类健

康、动植物和生态环境,有利于维护贸易双方的正当权益,促进双方贸易的稳定发展,这也是世界贸易组织制定《TBT 协议》、《SPS 协议》的本意。但在实践中,技术壁垒往往被演化成阻碍农产品国际贸易的“合理借口”。

2 中国农业遭遇到的技术壁垒

2.1 中国农产品遭遇国外技术壁垒的特点

近年来,随着中国农业在世界贸易中的增长,中国农产品面临国外技术壁垒的挑战越来越严峻,也是入世以来中国农业面对的最大挑战。例如,欧盟对茶叶实施新的检验标准,使中国茶叶出口退货大幅增加。根据海关统计,2001 年上半年和 2002 年上半年,中国出口茶叶退货分别是 1 643 吨和 973 吨。更为严重的是,欧盟宣布自 2002 年 1 月起全面禁止从中国进口动物源产品^[4]。中国遭受发达国家技术壁垒的挑战有以下几个特点。

其一,技术壁垒提出的指标要求越来越严格。为了削弱中国农产品竞争力,一些发达国家在技术壁垒中设定的技术要求越来越高,甚至达到了苛刻的程度。例如,日本为了封杀中国菠菜进口,在 2002 年 4 月公布的农药残留限量标准表中,将进口菠菜中农药毒死蜱限量抬高至 0.01 ppm,远远超过欧盟菠菜标准、国际食品法典委员会 CAC 标准和美国蔬菜标准所含毒死蜱限量,即超出了国际社会和国际组织公认的标准^[5]。很明显,日本制定的蔬菜所含毒死蜱限量指标,已经超出了一般保护人类健康的意义,具有明显的贸易保护主义色彩。

其二,技术壁垒涉及的产品范围越来越大。一些发达国家对中国出口农产品实施技术壁垒的范围不断增大,现已包括粮食、水果、蔬菜、畜产品、水产品、禽产品、茶叶等大部分农产品。

其三,技术壁垒的禁令往往会引起连锁反应。一个发达国家或几个发达国家对中国实施技术壁垒,往往会引起其他一些国家也对中国实施技术壁垒。2002 年 1 月,欧盟宣布全面禁止中国动物源产品进口后,瑞士、日本、韩国等国家相继采取措施,加强对中国动物源产品的检测,德国、荷兰等国家提出了更高要求,沙特暂停了中国此类产品的进口。

2.2 中国农产品遭受国外技术壁垒的主要原因

在近几年的农产品出口贸易中,中国农产品受到国外技术壁垒的影响很大。究其原因,主要可归结为以下几个方面。

其一,发达国家为了保护本国利益的需要。发

达国家为了巩固农业在国民经济中的基础地位,十分重视农业生产,保护和扶持农业成为政府的一项长期的重要政策。例如,美国政府对内在农业上长期采取支持价格和稳定收入政策,对外实行农产品推销政策^[6]。

其二,WTO 有关文件为技术壁垒的“借题发挥”提供了空间。《TBT 协议》和《SPS 协议》是为了减低技术壁垒的变相限制和推动贸易自由化而制定的,并对实施技术壁垒作出了一些原则性规定。但是,现实的技术壁垒却对正常的国际农产品贸易构成了相当程度的障碍,这与世界贸易组织的《TBT 协议》、《SPS 协议》等文件的规定有很大关系。例如,《SPS 协议》最基本的出发点是实施有关措施必须“以科学原理为依据,如无充分的科学依据则不实施”^[7],但是科学依据的基础究竟是何种标准或准则,就连《SPS 协议》制定者自己也无法准确解释其含义。

其三,中国农产品总体质量和水平不高。与西方发达国家相比,中国农产品质量管理体系尚未建立,农产品还存在着农药残留、化肥残留、重金属、兽药残留超标问题,某些疫病疫情问题,商业品质等方面的问题。因此,发达国家能够利用这些农产品缺陷,比较容易地制订针对性较强的技术壁垒来限制中国农产品出口。

其四,中国农产品出口贸易发展较快。中国是世界上最大的农产品生产国,也是发展中国家中最大的农产品出口国。随着中国经济较快增长,不仅中国农产品出口贸易得到相应的发展,而且农产品生产能力得到较大的提高。中国农产品出口贸易的发展也就不可避免地影响其他国家的经济利益,这就容易引发一些国家对中国实施技术壁垒。

3 中国政府应对国外技术壁垒之方略

3.1 破除国外技术壁垒,提高农产品出口竞争力

中国要发展农产品对外贸易,其中一项重要工作就是破除国外的技术壁垒,扩大农产品在国际市场的份额,提高农产品在国际市场的竞争力。

其一,重视并加快农产品出口基地建设,全面提高中国农产品质量。目前,国内农产品消费水平与发达国家农产品消费水平仍存在一定差距,因此农产品质量应根据不同消费者的要求而区别对待。要提高出口农产品的质量,就必须加快农产品出口基地化、区域化建设,并结合无规定疫病区、质量认证体系、质量检测监控体系、质量分级分等体系等方面

的建设,从整个生产过程控制产品的质量,提高中国农业国际竞争力。

其二,建立一批外向型农业生态示范区,大力发展绿色、有机农产品。国际农产品市场消费结构变化趋势表明,绿色、有机农产品正越来越受到消费者的欢迎,特别是发达国家对有机食品需求快速上升。发展绿色、有机农产品出口,一是顺应国际市场消费趋势,二是利用中国现有的资源优势,三是解决了现有农产品的质量问题的。中国有发展绿色、有机农产品的许多有利条件,如边远地区、不发达地区受化肥、农药污染程度很低,农业劳动力资源丰富。通过科学规划和技术指导,建立起一批外向型农业生态示范区,发展绿色、有机农产品,从而提高中国农产品竞争力。

其三,加强动植物防疫体系建设,加快无规定疫病区建设。政府应该积极推进畜禽、水果、蔬菜等农产品出口基地建设与无规定疫病区建设,执行 FAO 制定的有关疫情管理规范,增强中国农产品竞争力,逐步突破一些发达国家对中国农产品出口的限制。

其四,缜密筹划农产品出口的策略,减少贸易摩擦和争端。中国应主动改变农产品出口贸易过于集中在东南亚地区的格局,分散农产品出口流向。同时,还应实施农产品出口的品种多元化和时间均衡化,避免因产品品种少和出口时间集中给进口国带来市场压力,以减少与进口国的农产品贸易摩擦和争端,这样也就会减少中国遭遇进口国实施技术壁垒的可能性。

其五,积极沟通,加强与进口国的磋商、交涉和谈判,减少中国遭受技术壁垒的影响。技术壁垒的产生和作用受多方面因素的影响,既包括经济利益、政治利益,又包括科学评估、观念认同等。由于一些国家实施技术壁垒缺乏充分的科学依据,中国要加强与这些国家的联络和沟通,最大限度地减少技术壁垒的影响。

其六,认真准备应对新一轮 WTO 谈判,使农业技术壁垒的运用趋于合理化。针对目前国际农产品贸易中运用技术壁垒的不合理、不公平现象,中国应积极准备应对新一轮 WTO 谈判,提出合理运用技术壁垒的条件,限制任意曲解技术壁垒的原意,使技术壁垒的应用更科学、更合理,最大限度地消除发达国家设置的不合理的技术壁垒。

3.2 合理地运用技术壁垒,增强中国农产品在国内市场的竞争能力

加入 WTO 后,中国原有的贸易保护手段或者

失效或者受到限制。根据入世谈判承诺,中国将大幅度削弱农产品进口关税,农产品平均关税水平由 21% 降至 17%,其中农产品平均关税税率降至 14.5%。关税配额的影响作用大于关税削减,对棉花、糖和油料的影响尤其突出。这是因为农产品的配额数量很大,超过国内生产量的 20%,而且配额数量内关税很低^[8]。同时,在加入 WTO 后,原来的进口配额管理等许多非关税措施被取消。

为了对进口农产品数量进行有效调控,中国需要设立新的农产品贸易措施,而合理的技术壁垒便成为缓解国外农产品冲击、保护国内农业的重要应对措施之一。加入 WTO 后,中国农产品进口数量和品种将有较大幅度增加,产地也进一步多样化,疫情更加错综复杂。同时,中国履行《SPS 协议》,而《SPS 协议》的主基调是将技术壁垒对贸易的影响减低到最小程度^[9],WTO 成员采取的动植物检验检疫措施应建立在风险评估的基础上。在这种新形势下,境外动植物危害性疫病传入中国的可能性增大,对中国农业生产安全和生态环境的潜在危害性也相应增大。一旦境外动植物危害性疫病传入,不仅会对人民健康构成严重威胁,而且还会严重影响农产品质量,导致中国农产品竞争力下降。因此,应加强和完善动植物检验检疫措施,建立以动植物检验为核心的技术壁垒,防止国外病虫害侵入,提高中国农产品竞争力^[10]。

要建立起以技术壁垒为核心的保护体系,中国政府还需要尽快设立统一的动植物检验检疫机构。动植物检疫是从进口检疫到生产检疫再从生产检疫到出口检疫的完整过程。在中国目前的体制下,口岸检疫与农业检疫分属于 2 个不同部门,造成部分职责重叠和不协调。从长远规划考虑,口岸检疫与农业检疫应该归属于一个部门内。政府还要整合和引导社会力量,促进相关部门之间协作,建立一个完整的以技术壁垒为核心的保护体系,这涉及到农业、经济、生物、社会等多种学科,涉及到行政管理、科学研究、高等院校、外贸部门、生产企业等单位,因此需要多个部门协作与配合。要加强保护体系内各分支体系——农产品质量安全监管体系、农产品质量标

准体系、农产品质量认证体系和农产品质量检测体系等建设;加强相关科学技术研究,不断增强科学技术对该保护体系的支撑力度。

4 结 语

中国农产品要突破国外技术壁垒,就必须提高其在出口贸易和国内市场 2 个领域的竞争力。中国政府为提高农产品的国际竞争力,应该考虑从提高农产品质量、发展生态农业、加快动植物防疫体系等等 6 个方面采取措施,积极应对;同时要合理地运用技术壁垒,建立以技术壁垒为核心的保护体系,有效控制进口农产品,增强中国农产品在国际市场的竞争能力,从而有效保护中国农业持续发展。

参考文献:

- [1] 黄向红. WTO 与农产品协议、反倾销协议及补贴、反补贴协议[J]. 国际经济合作, 2001, 17(9): 21-23.
- [2] WTO. TBT 协议[EB/OL]. (2005-06-20)[2007-3-9]. <http://www.ynbz.net/wto/fldr/wtojczs/fldr/wtoxyzwb.htm>.
- [3] 黄季现, 马恒运. 中国主要农产品生产成本与主要国际竞争者的比较[J]. 中国农村经济, 2000, 16(5): 17-21.
- [4] 张忠根, 方志伟. 市场开放中的韩国农业结构调整及其对我国的启示[J]. 农业经济问题, 2002, 23(5): 8-12.
- [5] 施用海. 日本构筑农产品(食品)新贸易壁垒[EB/OL]. (2006-06-02)[2007-03-09]. <http://gm.xh.mof-com.gov.cn/aarticle/wangzhanjianjie/duzde/200606/20060602400809.html>.
- [6] 李建民. 解析国外农业利用外资的新变化[J]. 国际经济合作, 2002, 18(12): 18-23.
- [7] 俞太尉. WTO/SPS 协议主要内容及其应对措施[J]. 上海标准化, 2002, 21(1): 31-32.
- [8] 熊启泉, 邓家琼. 中国农业利用外资的发展趋势[J]. 中国农村经济, 2000, 16(12): 15-18.
- [9] 陈向前. SPS 协议实施机制及国际动物卫生法比较研究[M]. 北京: 中国农业科学技术出版社, 2005.
- [10] 范小建. 加入 WTO 以后的中国农业政策调整[M]. 北京: 中国农业出版社, 2002.