

【中国农业与 WTO】

中国加入 WTO 对山东农业的机遇、挑战与应对策略

季明川

(山东省农村可持续发展研究中心 济南 250100)

摘要 山东是中国具有举足轻重的农业大省。中国加入 WTO 对山东农业是一个大的发展机遇,也面临着严峻的挑战。加入 WTO 将加快山东农业的现代化和国际化进程。为抓住机遇,迎接新的挑战,山东应依据国际比较竞争优势,调整和优化农业结构,加强对农业的扶持和保护,健全农产品市场体系,推进农业社会化服务,培育农业新的经济增长点,实现农产品生产与管理一体化,多渠道转移农村剩余劳动力,实现资源合理、有序流动和优化配置。

关键词 WTO 农业 机遇 挑战 对策

中国即将加入 WTO。WTO 是一个致力于“开放、公平、无扭曲竞争”的世界国际贸易组织。它的宗旨是市场准入,降低关税,减少贸易壁垒,反倾销,反补贴,贸易自由化,全球经济一体化。中国是农产品国际贸易大国,山东是中国的农业大省,中国加入 WTO 后,必将对山东农业的生产和贸易产生较大的影响。为此,抓住入世机遇,迎接入世挑战,这是加快山东农业国际化进程所面临的一个新课题。

1 机遇与挑战

中国加入 WTO,无论是从短期影响还是长期趋势看,对山东农业的发展都有着利害双重性,即既有有利的作用,又面临着短期的严峻冲击。

1.1 有利影响

1.1.1 有利于建立符合市场经济规则的农村经济新体制 加入 WTO 后,山东农产品市场将与国际市场接轨,成为世界农产品市场的一个有机组成部分。这就需要在农业生产组织管理、增长方式、农产品贸易体制等方面实现一系列改革。如在管理方式上,由过去的主要依靠单纯行政手段,转到主要依靠法律和经济等手段;在增长方式上,由资源集约为主导转向劳动集约、资本与技术集约为主导;在流通体制上,逐步消除部门和地方保护主义,使农产品流通畅通无阻;在农业贸易战略上,由过去的“进口替代”内向型为主转向“出口促进”内外兼顾;这将大大促进山东农业的国际化进程。

1.1.2 有利于扩大优势农产品出口 山东是一个农业大省,多数农产品在全国占有重要位置,农产品出

口贸易在全省经济贸易中占有重要地位。据统计,改革开放以来,山东省农产品出口累计为 190.1 亿美元,占全省出口总额的 20% 左右。在农产品出口中,初级产品占相当比重,大力发展农产品加工尤其是精深加工,潜力还很大。目前山东农产品出口国家和地区以日本、韩国等亚洲国家为主,1998 年出口到日本的农产品贸易额占山东总出口贸易额的 68%,农产品进入欧美等发达国家的份额较小。加入 WTO 后,通过 WTO 的多边谈判机制,必将冲破出口市场单一的局面,在稳定国内和周边地区市场的同时,可以在世界范围内展开竞争,促进山东对外贸易向多元化、全方位的市场格局发展。目前山东的畜产品、果品、蔬菜等劳动密集型农产品价格大都低于国际市场,有利于出口竞争。随着一些精深加工、高附加值的农产品比重加大,将具有更强的竞争力。

1.1.3 有利于促进农业产业结构的调整 在人均土地,水资源相对较少、人增地减且人地矛盾突出的情况下,山东可以利用国内国际两个市场、两种资源,以比较低的成本从 WTO 成员国进口所需农产品,改善农业结构。改革开放 20 年来,山东农业产业结构虽然经过几次大的调整有了较大改善,但同发达国家比较仍有很大差距。1998 年山东畜牧业产值占农业总产值的 33.3%,而发达国家中牧业占主要地位,美国、加拿大、法国的牧业产值,在大多年份一般占农业总产值的 50% 多,德国、荷兰、卢森堡等大都占 60%~80%。

1.1.4 有利于掌握国际农产品贸易的市场信息 世贸组织拥有世界经济贸易(包括农产品)信息的完整资料,作为成员方,可获得其他成员国的贸易政策、贸易法规和统计资料,可以了解国际贸易的规则和世界经济的发展动态,从而及时调整和制定符合国际经济格局和现实的农产品贸易政策。

1.1.5 有利于提高农业利用外资的水平 世贸组织已从传统货物贸易的关税和非关税措施,扩大到投资措施、服务贸易和知识产权等新领域。这些新领域的形成,给山东农业扩大对外开放、提高农业利用外资水平带来了更多的机遇。我们可以根据最惠国待遇原则以及对发展中国家优惠的特殊条款,争取成员国和

国际金融机构对我省农业发展的资金、技术支持和经济的援助。我国加入 WTO 后,随着政策、法规的逐步完善、投资环境的逐步优化,将吸引更多的国外资金、技术等进入山东农业领域。

1.1.6 有利于农村就业结构的调整 山东自然资源短缺,尤其是耕地资源不足,但劳动力丰富。目前,农村劳动力集中分布于资源密集的种植业,特别是不具竞争优势的粮食生产。加入 WTO 后,依据国际农业的比较竞争优势,我省农村劳动力的大部分将由资源密集型产业转向劳动密集型产业,由农业转向非农业。

1.2 面临的挑战

1.2.1 面临国际廉价优质农产品的冲击 影响较大的是粮食(小麦、玉米)、棉花、大豆。近 10 年来,我省粮食生产成本约以 10% 的速度递增,目前小麦、玉米、棉花等大宗农产品比国际市场价格高 2~5 成,失去了以往价格低的比较竞争优势。在品质指标方面,小麦特质粉、专用粉等发达国家产量占总面粉量的 9.0% 以上,而我省特质粉、专用粉小麦品种少,产量也仅为他们的 1/10 左右。玉米情况也基本如此,专用玉米也有较大差距。可以说,美国(包括加、澳及其他欧洲粮食出口大国)的小麦、玉米有竞争优势,能够比较容易地占领国内和省内市场。油料、果品、蔬菜等产品具有价格上的竞争优势,但在品种结构、品质、产后处理上与国外比有较大差距。苹果的国内市场价格比国际市场低 40%,鸭梨低 70%~80%。果品品质也比发达国家落后。根据资料显示,国外水果贮藏保鲜量占水果总产量的 60%,是我省的 5 倍。我省果品在国际市场上缺乏竞争力,果品售价低,出口创汇少。1998 年,我省果品出口量为 7.94 万 t,占果品产量的 1%,出口额仅为 5551 万美元。加入 WTO 以后,由于大量优质廉价粮食的进口将挤掉我省农产品的一部分市场,加上粮食生产成本提高、售价下跌,农户收入特别是以种植业为主的农民收入将受到影响。据调查 1998 年全省农民人均纯收入中,来自种植业的占 58%,其中来自粮食的占 33.1%,粮食主产区菏泽 1997 年则分别为 60.7% 和 34.5%。山东以种植业为主的农民面广量大,由于粮食生产是其主要生产活动,受教育水平的限制,加之整个国民经济受通货紧缩的制约,短期内难以在非种植业部门就业,在面临国际市场的竞争中将处于更为不利的地位,收入差距会进一步扩大。

1.2.2 管理体制、政策、法规不适应 长期以来,农业部门管生产,商业部门搞流通、管理国内市场,外贸

部门管进出口,相互割裂,管生产的不了解流通,搞内贸的不了解外贸,内外贸脱节。农产品流通关卡林立,乱收费,乱罚款屡禁不止,造成市场分割,给农产品生产和流通带来许多困难。进出口经营权也还应进行有序扩大。在这种情况下,要与国际市场接轨,形成国内外统一大市场,必须对现行的农产品流通体制以及稳定粮食生产的长期政策加以改革。

1.2.3 市场发育不完善 改革开放以来,山东农产品市场已经有了长足发展,各类农产品市场达 700 多处。但大部分市场发育程度低,储藏、运输、通讯等基础设施不完善,市场的经营和管理很不规则,这是农产品生产、贸易发展的重要制约因素。

1.2.4 缺乏现代化的经营管理人才 新的形势需要一批具有国际经贸知识,熟悉新的经营方式,掌握外贸运行规则和管理手段的人才。当前,山东熟悉国际经济规则的各类技术、经营、管理人才特别是外向型经济管理人才还很缺乏,难以适应现代市场经济的需要,更不适应加入世贸组织后所面临的形势。

2 应对策略

2.1 依据比较竞争优势,调整优化农业结构

以市场为导向,合理配置资源,调整优化农业结构,是减轻加入 WTO 的农业短期冲击、提高农业整体竞争力的重要举措。总的原则是,在确保粮食安全的前提下,降低入世后失去比较优势的粮、棉种植比例,扩大饲料作物、蔬菜、水果、畜产品、水产品、农产品精深加工品等较具比较竞争优势的产品生产,压缩质次、滞销的大路品种,开发名特优新稀品种,提高农产品的市场竞争力;优化农林牧渔业结构,提高畜牧、水产业在农业中的比重。根据山东区位优势条件,农业结构布局可形成四大区域:一是以果品、水产、畜牧为主的沿海外向型发达农业区;二是黄淮海平原以粮、棉、畜牧、蔬菜为主的高产优质高效农业区;三是鲁中南具有山区特色的粮食、油、果、烟重点产区;四是黄河三角洲农牧渔和三元种植区。各业调整坚持以下方向:

2.1.1 种植业 在确保粮食安全的前提下,积极发展优质高效经济作物,稳妥地发展饲料作物,使种植业结构逐步由粮——经二元结构向粮——经——饲三元结构转变。

①粮食 重点是调整品种,提高质量,改善品质,适当减少面积,提高单产,稳定总产。在品种上,压缩软质小麦面积,扩大优质小麦种植面积,积极抓好现

有玉米的品质改良,重点发展优质饲用玉米,适应加工需要,发展高淀粉、高含油玉米、糯玉米等。

②棉花 目前我省棉花一是积压;二是品质差,不适应纺织业需要。今后,要压缩面积;同时大力改良品种,提高品质,根据纺织业的要求发展高强度、长纤维的优质品种。

③油料及食用油 重点是在稳定面积的同时,依靠科技进步提高产品档次、降低成本,以消除进口油料的冲击。

④蔬菜和果品 主要方向是稳定和适度扩大面积,搞好规划布局,重点发展品质好,耐储藏、加工兼用型、无公害及反季节蔬菜。果品,重点是改善品种、品质,提高质量,限制发展劣质果品,积极发展优质苹果、梨、桃、板栗及枣、樱桃、草莓等小宗优质果品,保持竞争优势。

2.1.2 畜牧业 山东畜产品具有价格低、市场占有率高等优势,应加以重点培植。同时加快品种改良,稳定发展猪、鸡生产,大力发展草食节粮型畜禽(羊、牛等)和特色畜禽,特别要大力发展奶业生产。加强产品质量管理,动物疫情诊断测报、疫病预防、重大疫病控制和保护监督。在布局上,城市郊区重点抓好肉蛋奶基地建设,中西部粮食主产区除了发展耗粮畜禽外,要充分利用秸秆饲料,大力发展草食性畜禽;东部沿海地区则要充分发挥资金、技术、市场等优势,积极发展畜产品生产和加工业。

2.1.3 渔业 大力发展海淡水名特优新品种养殖和远洋渔业、水产综合加工业,提高水产品的质量和附加值。在发展布局上,淡水渔业以沿黄河、湖泊和大中型水库及坑塘涝洼地开发为重点,大力发展“网箱”等高效养殖;海水养殖坚持鱼虾贝藻并养,重点突破海水养鱼。半岛北部沿海重点发展海藻和海水鱼增养殖,其它沿海重点发展虾贝类的增养殖。大力发展远洋捕捞业和近海养殖业。近海捕捞要降低捕捞强度,逐步实现零增长。同时,防止水污染,保护水产资源。

2.1.4 林业结构 加入 WTO 有利于保护我省的林业资源,但随着国际社会对环境质量重视程度的日益提高,从长期看,林产品的国际市场价格会上升。因此林业结构也需及时进行调整。林业生产要由偏重经济和社会效益向生态、社会、经济效益并重的方向发展,突出经济林、用材林、防护林、观赏林的结合。重点建设好沿海、沿黄及黄河下游、风沙区、平原农田林网等林业生态工程,搞好封山育林、平原绿化、沿海防护林、绿色通道等生态工程建设。在布局上,山区优先发展干杂果,积极抓好水土保持林、水源涵养林的建

设。平原以营造农田林网、防风固沙林为中心,发展林粮间作和四旁植树。沿海和岛屿要因害设防,以防风、防沙、防雾、保护农田和沿岸设施为重点,建成沿海防护林体系。城镇搞好大环境绿化、市区环境美化。

2.1.5 乡镇企业与食品加工 乡镇企业和食品加工是实现农产品增值的后续产业。今后,山东乡镇企业重点是在发展高技术产业的同时,突出发展农产品精深加工特别是食品加工。乡镇企业要继续做好与国营大中型加工企业联合,形成更大规模的企业联合体。有条件的还应积极与国际企业联合,联手开发当地或第三国市场。要积极采用生物技术和工程化食品技术,扩大加工深度和广度,提高产品档次。促进食品加工由原料型、半成品向方便营养、安全卫生、绿色环保的大众化、快餐化发展。

2.2 充分利用“绿箱”政策,加强农业保护

2.2.1 加强农业技术创新,提高农业科技水平 国际农产品市场贸易的竞争,与其说是产品质量的竞争,不如说是技术的竞争。加强农业技术创新,推进农业科技进步,对缩小山东同发达国家之间的科技差距、提高农业的国际竞争力至关重要。面对加入 WTO 和 21 世纪高新技术的挑战,首先,山东应在开发应用现有先进技术的同时,重点加强农业基础研究,特别是加强高新技术的研究与开发;在现代生物技术、育种技术、病虫害监测预报和综合防治技术、农业可持续发展技术、生态技术等方面实现新的突破;同时,加速用现代工业技术及产品装备农业,改造农业,切实提高农业生产效率和效益,提高农业机械化、电气化、工厂化、信息化水平;力争在较短的时间内把山东农业科技提高到一个新水平。

其次,切实增加农业科技投入,逐步建立起国家、集体、企业、社会多元化的农业科技投入机制。政府应逐步增加对农业科技、教育的投入。加大良种产业化、农业科技示范园区建设等资金扶持力度。进一步改革投融资体制,拓宽投资渠道,调动全社会增加农业科技教育投入的积极性。鼓励集体和企业投资搞科研、搞技术开发和人才培养。加强对外技术交流与合作,引进外资发展农业科技和教育。增加对农业科技的信贷投入,重点用于农业科技成果转化和扶持农业科技企业的发展。

再次,采取多种措施大力加强农村教育,提高农民素质,这是增强农业国际竞争力的根本。

2.2.2 加强对农业基础设施建设的支持,不断改善农业生产条件 首先应大力加强农业基本建设,改善农业生产条件,提高防御农业自然灾害的能力。重点

解决我省水资源短缺、洪涝灾害威胁等环境灾害问题。搞好重点河道治理、病险水库除险加固、节水灌溉、水资源开发利用、水土保持、环境保护、生态工程建设、农业综合开发等重大工程。其次,加强农业信息流通基础设施和农村道路、通信、渔港、农机工程建设,提高农业现代化装备水平。

2.2.3 建立政策性农业保险 发达国家农业保险受到广泛重视,成为政府支持农业发展的一个重要手段。如美国政府为所有参加保险的作物提供 30% 的保险费补贴,投保的农民当年作物收成减产 25% 以上时,可取得联邦作物保险公司的最高保险金额;日本政府对主要农作物保险给予 15% 的补贴,遇到灾害时给予正常年景的 10%~30% 的保险费。加快农业保险体系建设,可借鉴国外经验,由政府对农业保险进行多种形式的补贴,使农业保险成为有别于一般商业保险的政策性保险。依托现有商业保险公司的服务网络,由政府补贴开展农业保险业务。同时还应逐步发展农民互助合作保险组织。

2.2.4 加强对农业结构调整的扶持 由政府或银行建立农业结构调整基金,专门用于扶持农民调整种植结构、发展畜牧业、渔业、发展农产品加工业,使农民在结构调整中获得利益。建立对受影响农民的利益补偿机制,如为农民开拓就业门路、放宽农民进城就业限制等方面,减轻农民负担等。

2.2.5 加大对落后地区的扶贫援助 山东东西部发展不平衡。东部沿海地区经济比较发达,而西部地区经济发展水平较低,还有相当部分农村人口尚处于贫困状态。因此,要进一步加强西部地区支持,增加扶贫投入,提高落后地区农业的发展力、竞争力,增加贫困人口的收入。

2.2.6 加强农产品质量管理 山东农产品竞争力差的主要原因一是质量低,二是含农药残留等污染物质。因此,应依据国际有关标准和国家食品卫生标准,研究制订我省主要农产品质量标准,并用标准化手段促进农产品质量、效益的提高。同时加强进口农产品质量监测。

2.3 深化农产品流通体制改革,健全农产品市场体系

深化粮食流通体制改革,逐步使国家对粮食市场的调控转为以储备调控为主,打破国有粮食企业对国内市场垄断经营的局面,培植市场主体,扶持发展多主体多形式的流通组织,扩大流通渠道。积极组织各类农副产品展销促销活动,探索和推行产销直挂、连锁经营、代理配送、期货交易等新的流通方式。健全完

善农产品集贸市场、批发市场、拍卖市场和期货市场,尽快形成与全国大型批发市场、国际期货市场相衔接的农产品市场体系。

2.4 加强服务体系,大力推进农业社会化服务

2.4.1 加强农村集体经济组织建设 积极探索公有制在农村的多种实现形式,通过资源优化配置、资本运营、加强管理等,促进集体资产的增值保值,增强集体经济的活力。充分发挥集体经济组织管理集体资产、协调利益关系、组织生产服务的功能,做好产前、产中、产后的服务工作。

2.4.2 大力发展各类新型的合作经济组织 积极引导农民在自愿的基础上,按照利益共享和民主管理的原则,围绕农产品加工、流通、贮藏、销售、农用生产资料供应、技术和信息服务等,建立和健全各类区域性或跨区域的专业合作社或行业协会。这些组织以服务为纽带,提高农民的组织化程度,降低农产品生产流通成本,增强市场竞争力,为调整结构、执行国家的政策标准提供组织上的支持,同时代表农民进行经贸谈判或向有关组织表达农民意愿。

2.5 努力发展外向型农业,培育农业新的经济增长点

2.5.1 大力发展创汇农业 以市场为导向,积极发展蔬菜、果品、畜禽、水产等名优稀特新产品及其精深加工品出口。搞好外向型农业开发示范区试点,探索与国际接轨的具体模式与措施。新建一批蔬菜、畜禽、果品、水产品、花卉等出口基地。选择一批规模大、科技水平高、创汇能力强的贸工农一体化的农产品出口加工龙头企业给予重点扶持。大力引进国外优良品种和先进技术,通过消化、吸收和创新,培植出口创汇支柱产业和产品。

2.5.2 大力发展无害化农业 大力发展无公害农产品,不断扩大无规定疫病区,兴建一批生态农产品基地,加强从生产到市场全程的农药残留监控,并与 WTO 规定标准接轨,使我省农产品高质量的走向国际市场。

2.5.3 积极发展休闲观光旅游农业 充分利用我省山、水、海岸等多种自然和人文旅游资源与农业资源的优势,兴办一批各具特色的观光旅游农业区。进一步扩大农业创汇领域。不断提高农业利用外资的水平。

2.5.4 建设农业合作开发区 制定和完善鼓励外商投资农业的优惠政策,包括土地租赁、税收减让、信贷、市场政策等。采取多渠道、多方式吸引民间资本和国际商业资本直接投资农业项目。按照“优势互补、互

惠互利、共同发展”的原则,与外商合资建立一批农业开发合作试验区,发挥示范带动作用。不断提高农业利用外资的水平。

2.5.5 努力扩大农业对外经济技术合作 鼓励农业企业和乡镇企业到境外开展生产经营活动,利用现有富余设备、技术、半成品对外投资,兴办带料加工、带料装配的三资企业。利用海外资源积极拓展海外农业项目开发,重点在非洲、南太地区进行木材等战略性资源开发;在拉美、北非地区进行渔业开发,在独联体国家、北美、拉美进行种植业开发,兴办农场;积极与日本、韩国等开展农业合作,联手开拓第三国农业资源,创造条件建设“海外山东”,不断提高山东参与国际分工的水平。

2.6 实现农产品生产与贸易管理一体化

首先,深化农产品贸易体制改革,打破行业、部门、地区、生产、贸易管理壁垒,以资本为纽带,通过参股、控股兼并、收购等资产重组方式,按照“风险共担、利益共享”的原则,设立跨区域、跨部门、跨所有制的经营体系。赋予有条件的农业企业以进出口经营权,直接开拓进出口业务。借鉴国外通行做法,发展农产品拍卖、期货贸易等交易方式。其次,建议建立一个对农业生产资料供应、农业生产、农产品流通和农产品国际贸易统管的政府 WTO 农业机构(或赋予农业部门相应的职权)。实现农产品生产与贸易管理的一体化。

2.7 多渠道、大规模转移农村剩余劳动力

加入 WTO 后,要富裕农民,就要减少农民在农业中的就业比重,转移农村剩余劳动力。主要选择就是多渠道、大规模使农村剩余劳动力向非农产业转移

和农村人口向城镇集中。目前,国际上非农产业劳动力就业比重在 70%以上,我省仅为 52%。转移农村剩余劳动力,采取的主要途径:一是继续发展乡镇企业。对乡镇企业进行结构调整与体制创新,增强与农业发展的相关性,尽可能避免与城市工业的趋同;放慢资金增密步伐,注重提高产品质量,增强技术创新和市场竞争能力;力求向小城镇和工业小区集中,提高规模和聚集效益;让农民从实际出发,大胆探索和选择乡镇企业的经营方式和组织形式。二是发展小城镇。以县城和中心城镇为重点,发展一批各具特色的小城镇,形成与大中城市相协调配套的小城镇群体。小城镇建设应达到一定规模,要鼓励农民进入投资、开发、发展三产。三是在小城镇发展的基础上,适当发展一些新兴的中小城市,同时引导一部分农民跨地区和向城市有序流动。

2.8 加强研究和宣传引导,逐步使农业走向国际市场

为尽快适应 WTO 运行规则,加速山东农业和农村经济与国际经济的接轨,当前急需加强 WTO 农业规则和我国入世的正确宣传和引导,提高广大干部群众的适应性。

参 考 文 献

- 1 王炳才,中国 90 年代外贸优势及战略和政策选择. 世界经济, 1999,10
- 2 潘文卿,面对 WTO 中国农产品外贸优势及战略选择. 农业经济问题,2000,10
- 3 世界贸易组织秘书处编,贸易走向未来. 法律出版社,1999,6

Opportunity and Challenge of China's Entry into the WTO on Shan Dong Agriculture and Some Solutions

Ji Mingchuan

(Shandong Provincial Rural Sustained Development Research Center Jian 250100)

Abstract The opportunity and challenge of China's Entry into the WTO on Shan Dong agriculture were discussed. Based on the discussion, the author puts forward some counter-measures for China's entry into the WTO on Shan Dong agriculture.

Key words WTO Shan Dong agriculture development Opportunity Challenge Counter-measures