

我国农业如何应对国际化的冲击

许经勇

内容提要 加入WTO对我国农业的影响是很深刻的,必将大大促进我国农业市场化、国际化进程。但受我国农业经济发展水平的制约,其国际竞争力仍然处于劣势的地位,面临着极其严峻的挑战。这就要求我们必须因势利导调整农业结构,加快农业升级的步伐。与此同时,还必须从我国实际情况出发,制定和实施必要的农业保护政策。

关键词 世贸组织 农业国际化 挑战 结构调整 农业保护

一、加入WTO我国农业面临的挑战

加入WTO对我国农业的影响主要表现在:WTO农业框架的影响。《农业协议》(已于1995年1月1日开始正式生效)以实现全球农产品贸易自由化为目标,它的生效将引起世界价格、市场开放、进出口贸易格局以及农产品国际贸易规则等方面发生显著的变化,对世界农产品市场以及国际农业发展产生巨大而深远的影响。这些影响将会不可避免地传递到已经开始且越来越国际化的我国农业。加入WTO对于我国农业来说是一种历史性转折,必将会促使我国农业经济体制在较短时间内有显著的转变,必将大大促进我国农业的市场化、国际化进程,而在目前我国农业市场化改革尚未完成、农业国际化条件尚不具备的背景下,我国农业部门不可避免地会受到严峻的挑战。尤其是农产品市场面临着对外开放的压力。

在过去的相当长的一段时间内,由于国内农产品价格长期低于国际市场价格,农产品的关税保护未发挥有效的作用。对农产品的进口限制主要采取诸如进口许可证、配额等非关税措施,并通过国有进出口公司进行垄断性经营。但是,根据WTO《农业协议》的规定,今后各成员方只能通过关税措施对农产品进口进行限制,不能再使用非关税措施。农产品进口保护方式的转变,意味着将按国际规则逐步开放国内农产品市场。因此,随着我国加入WTO,国内农产品市场对外开放已不可避免,国内农产品将面临世界市场的冲击与挑战。在今后较长的时期内,国内粮食价格将受生产

经营规模小、现代化程度低、生产资料价格上涨、活劳动成本上升以及粮食购销体制改革等因素的影响,呈持续上涨之势,我国许多农产品的价格竞争优势已经完全消失,并将面临巨大的国际市场压力。

我国农业劳动生产率和农产品国际竞争力,在相当程度上是和农业生产经营规模联系在一起。小规模农业生产经营的特点,在于这种经营方式驾驭市场能力很弱,难以进行较大规模的投入,不利于促进农业科学技术的进步和效率的提高。我国现存的小农经营结构意味着农业商品化程度,仍然处于较低的水平,同时意味着政府调控农业的代价要大得多,而其效率则相对低得多。美国、澳大利亚、加拿大等国家,其农产品在国际市场上具有很强竞争力,一个很重要的原因,就是它们的农业是实行大规模经营的。每个农业劳动力平均耕作面积,我国为0.2公顷,美国为66.81公顷,加拿大为109.17公顷。虽然法国农户经营规模比较小,平均规模也达到29公顷。美国之所以一直鼓吹农产品贸易自由化、国际化,其社会经济背景就在于它拥有以大规模经营为基础的现代化农业部门。在日益扩大的对外开放形势下,我国农业面临的一个主要问题,就是生产经营规模小与组织化程度低,以及由此而导致的农业劳动生产率和经济效益低。在这种情况下,尽管我国许多农产品价格已经高于国际市场水平,农民收益仍然处于明显偏低的状态。在对外开放日益扩大的形势下,我国主要农产品价格高于国际市场水平,意味着我国主要农产品依赖于国际市场供给的程度,将不可避免地扩大。这就必然会给我农业造成极大的冲击,以及因此承受巨额的外汇负担。

我国农业劳动生产率和农产品的国际竞争力,在相当程度上又是和政府财政的支持力度联系在一起。但是,由于目前中央政府的财力还不充裕,地方政府往往又是从比较利益的角度,来衡量对农业投入的利弊,还没有上升到从国家安全和国际竞争的高度来考察农业的战略地位,因此,近年来还很难改变政府财政对农业投入不足的局面。至于要以西方发达国家那样大的力度来扶持和保护农业,我国还相差甚远。我国的基本农田保护制度、重要农产品保护价制度、农产品储备调节制度、农产品风险基金制度等,虽然已经建立起来,但由于政府财政投入不足,还难以对农业生产发挥应有的推动作用。相对于西方发达国家,我国农业国内支持水平处于非常低的状态。在世界贸易组织的《农业协议》关于国内农产品补贴的基期即1986年至1988年期间,我国一直处于负值状态之中。我国2000年年底如果加入世界贸易组织,农业国内支持率本来就不需要减让,但由于基期的基数低,按照《农业协议》关于农业国内支持水平不得超过基期年平均农业生产总值10%的规定,我国可能不能增加对农业的国内支持强度,反而还要削减。我国农业因此面临严峻的挑战。

1994年12月在关贸总协定第9轮中国工作组会议上,美国给中国的“复关”冲刺设下的第三道“绊马索”,就是限制中国“复关”后在农产品贸易领域引用乌拉圭回合谈判最后成果中对发展中国家的规定。这个规定在市场准入方面,要求在不超过六年的时间内,将农产品贸易纳入关贸总协定的原则下,用关税来取代进口数量限制、进口许可证、最低进口价格、自愿出口限制等非关税措施以及进口差价税,然后再加以削减;发展中国家十年内即2005年以前平均降低农产品关税24%;非关税措施关税化后的农产品,进口量低于国内消费量的3%,要设立最低关税配额,其实施的第一年要使进口量达到国内消费量的3%,第六年要达到5%;等等。在削减补贴方面,这个规定要求发展中国家十年内即在2005年以前被降低13.3%,将农产品出口补贴减少24%,等等。

1993年以前,我国的小麦、玉米和大麦价格还普遍低于国际市场。由于从该年起农业生产资料价格放开,1994年不得不随之放开主要农产品,从1994年6月起,每百斤稻谷、小麦、玉米、大豆平均收购价格由1993年的36元提高到52元。到1995年我国小麦价格已高于国际市场价格28%,玉米高71.1%,大米高17.8%,大豆、高粱、大麦等也高于国际市场价格,不再具备价格竞争优势。美国对谷物的出口补贴,使我国粮

食产品的竞争力进一步下降。我国是世界最大的稻米生产国,1973年大米出口量曾经达到297.1万吨,1984年降为101万吨,1995年降为2万吨。我国棉花实行的是国家定价收购,不能反映国内实际的市场价格。加上经营分散、规模偏小、生产成本高。一旦放开价格,国内棉花市场价格将会高于国际市场。我国糖料加工工艺十分落后,出糖率低、加工成本高、质量差,与棉花一样在国际市场上缺乏竞争力。我国农产品只有油料和牲畜肉类生产成本低于国际市场,但由于油料加工工艺落后、设备陈旧、出油率低、成本高,成品油的国内价格仍高于国际市场价格;牲畜肉类按减让基期平均水平计算,虽然有价格竞争优势,其中猪肉价格比国际市场低57%,牛肉低84%,羊肉低54%,但1998年进口量仍然大于出口量。

美国逼迫贸易对手开放农产品市场,并不单纯是为了获得农产品贸易利益,而是为了降低别国农产品自给率和提高其对自己的依赖性,并利用它来谋求自己称霸全球的战略利益。欧共体长期对农业进行高额补贴,使粮食自给率从80%上升到120%,从而保证了自己的独立性。我国农产品市场一旦全面放开,农业将由于农产品价格大幅度下跌而趋于萎缩,国内农产品市场对美国等世界农产品出口大国的依赖性将大幅度提高。这是我们不能不深入思考的严峻问题。

二、因势利导调整农业结构

我国是粮食生产大国中人均耕地最少的国家之一,由于单位耕地面积上的连续追加投资,在技术没有重大突破的情况下,存在投资报酬递减的现象,这就决定了对于土地依存度很高的粮食作物来说,并不具备竞争的优势。世界上一些国家(如泰国)和地区(如台湾省)的实践经验告诉我们,对于一个特定地区来说,在其经济发展的早期阶段,农业主要是利用本土资源(而不是借助于资源转换),以直接提供食物(主要指粮食)的方式,来完成其支持经济发展的基本功能。而随着人口的增长、经济的发展和产业结构的变化,土地资源的经济价值必然伴随着土地资源的稀缺性,而成几何级数递增。在土地资源特别稀缺的区域(如我国沿海地区)这种直接提供以粮食为主要产品的经营方式,便会越来越成为不经济的土地资源利用方式。其所能提供的农业“剩余”便会日趋减少,甚至很有可能变成负“剩余”,从而严重的威胁着自身的存在,更谈不上有可能扩大生产规模。

面对上述这一严峻的形势,客观上要求农业必须

以自身的结构调整,着重发展附加值较高的农产品生产,即着重发展精致农业,通过资源的交换与转换机制,间接地完成农业所固有的传统基本功能(这里主要指提供廉价粮食),并把一部分农业“剩余”注入经济运转流程,扩大经济流量,支持经济的发展。在这方面,台湾已经先走一步,为我们提供了可供借鉴的经验。这里所说的附加值高的产品(如食用菌、花卉、茶叶、畜产、水产、水果、蔬菜等),是与常规农业(粮食作物等)相对而言的精致农业,应当是以市场为导向的,有较强竞争能力的,高技术、高档次、高品质、高产值、高效率、高收益的农产品及其加工品。对于我国沿海地区来说,能不能积极而又稳妥地完成由传统农业向精致农业转变,是农业能否从日益扩大的对外开放形势所面临的危机摆脱出来,并走上繁荣兴盛的重要关键。这一转变过程是适应动态比较利益原则的过程,以及区域间贸易参与和扩展的过程。

当前摆在我国沿海地区面前的主要问题,已经不是农业究竟能不能对农村经济乃至国民经济的增长作出贡献的问题,而是如何有计划地把一部分传统农业转变为精致农业。这就要求我们必须突破区域性粮食自给的传统农业布局,合理调整我国农业结构和区域布局,并利用资源交换(或转换机制),力争以较小的代价求得充足而又稳定的外地粮食供给来源,以达到恢复我国沿海地区农业自身的内在活力。当然,这一重大决策的转变,是以我国沿海地区粮食生产的相对萎缩(即粮食自给率下降)为代价的。但是,如果付出这样的代价,能够换来我国沿海地区农业的持续发展,且又有可靠的粮食供给来源,则是合乎理性的选择。

笔者认为,在国内农业资源还没有得到充分而又合理利用的情况下,盲目扩大从国外进口粮食的做法,其机会成本是很高的。因而是经济的选择。特别需要指出的是,与进口技术设备不同,进口粮食是一次性被消费掉,其价值是不可能保留下来,更不可能增值。所以,在必须从国外进口粮食与技术设备之间进行选择时,进口粮食的机会成本是很高的。国内粮食供给的边际机会成本,是由追加农业资源的机会成本决定的。从总体上说,当前我国农业投入的主要因素是劳动,同时由于农业劳动者在农业以外的就业机会还受到很大限制,因而其机会成本是较低的。对于我国来说,进口粮食的高机会成本,与国内粮食生产的低机会成本,形成极其鲜明的对比。

市场经济的重要功能之一,就在于提供了自然经济条件下无法充分利用的劳动力、自然资源和生

力,使各个地区的资源均有可能投向经济效益最佳领域。因为市场交换理论是以比较利益为基础的,为的是充分发挥地区优势。这一区域分工与资源转换的特点,是利用我国沿海地区经济发展所造成的粮食种植业与其他产业的经济位差,以及我国沿海与内陆地区不同经济发展水平所形成的经济位差,通过价格传导与贸易传导的方式,提高内陆地区粮食生产的比较利益,形成内陆地区粮食增产的内在动力,在互利、互补的基础上,实现我国沿海与内陆地区之间的合理经济分工与必要的资源转换。这一经济运转流程大致可以作如下表述:即伴随我国沿海地区以粮食为主体的传统农业的适当收缩,把置换出来的那一部分农业资源用于发展精致农业,即附加值高的名、优、特农产品。这部分附加值高的名、优、特农产品及其加工品,一方面用于供给国内市场的需要,并把所获得的收入换回国内市场较为廉价(相对于新兴农产品而言)食物(主要指粮食);另一方面,用于出口创汇,把所获得的外汇用来购买先进技术和设备,武装和改造乡镇企业,发展劳动密集型出口产品生产。通过这一资源转换过程,有助于我国沿海地区农业摆脱“粮食自给”(或确保粮食自给率)所造成的困境,又可增强农业自身的活力,使其继续成为农村经验增长的支柱系统。

精致农业作为农业升级的重要内容,对我国农业生产结构的变革将产生深远的影响。这是因为它是把传统农业与现代农业有机联结起来,形成科技密集、设施先进、品质优良、有市场潜力、能维护生态环境的新型农业。根据我国台湾省的经验,精致农业主要包括设施农业和观光农业。设施农业是现代化工程设施与集约农业技术相结合,并在人工控制下进行栽培,以取得高产、优质、低耗、无公害产品的新型农业,通常称为工厂栽培。由于我国人多地少,沿海地区土地更为稀缺。利用技术密集、劳动密集和资本密集的不同组合,取得高投入高产出的效果,可能是未来农业发展的一个有效途径。设施农业经营的范围可以包括蔬菜、花卉、茶叶、水果、水产、畜产等。观光农业则是传统农业和旅游休闲相结合的新型农业。它既是现代农业的组成部分,又是现代旅游业的分支。观光农业的形成,意味着在现代社会里,农业不仅是为人们提供衣、食、住、行等物质的生产部门,而且日益与环境、憩息、教育、文化等精神生活相联系,成为多部门结合的产业。根据台湾省的实践,观光农业的类型主要有三种,最主要的类型是直接提供采果和观光活动。如水果观光园、花卉观光园、蔬菜观光园、茶树观光园、森林观光园、综合观光园等。观

光农业活动的特点,是观光与产品选购相结合,进行农产品的展销活动;观光与农业科技普及相结合,开展各种知识性宣传;观光与娱乐相结合,利用节假日在国内举办各种文艺表演、招揽游客。此外还有仅提供生长期间游览参观的间接利用型以及提供休闲疗养的环境利用型。传统农业,主要是为人们提供食物性产品为主的产业,而在当代社会经济结构发生重大变革的情况下,为因应社会经济演变的新趋势,除了继续发扬其生产功能外,如何将农业与休闲游憩活动互相结合,发挥农业生产、生活及生态保育的服务功能,成为未来农业发展的重要课题,有着很大的市场潜力和发展前景。观光农业或休闲农业,系指利用田园景观、自然生态及环境资源,结合农林渔牧生产、农业经营活动、农村文化与农家生活,提供人们休闲,增进人们对农业与农村之体验为目的的农业的经营方式。显然观光农业或休闲农业是一种新的农业经营方式,但其中包含了服务消费者及经营管理理念,对于以往专注于传统农业经营的生产者而言,确实是一个陌生的领域。有待于深入的探索和实践。

三、实施必要的农业保护措施与政策

前面已经论及,对土地依存度高的粮食,我国并不具有竞争优势。但是,这并不是说加入WTO后,我国的粮食市场就会完全被外国所挤占。只要在加入WTO的谈判中,能够根据我国的实际情况,按发展中国家的标准承担相应的义务,合理确定农产品关税配额量和关税税率,以及对粮食进口实行国家专营,就有可能使国内粮食市场受到较小的消极影响,或者说把消极影响降到最低的限度。这就涉及到如何正确认识和实施农业保护政策问题。

在对外开放形势下,农业贸易一直是国际贸易中出现争端最多的领域。许多国家都对生产部门实行强有力的干预。美国是一个农业生产过剩的国家。历届政府农业部门的主要职能之一,就是调整农业生产、收购农产品、支持农产品价格、补贴差额、发放农贷、出口农产品等方面,以维护农民的利益。欧共体国家从20世纪60年代起开始推行共同的农业政策。欧共体内建立了统一的农产品市场,统一农产品价格,农产品收购实行季节差价,并对外国输出到欧共体的农产品规定“门槛价格”。日本是一个粮食短缺型国家,政府通过高价收购来支持粮农生产。农田基本建设投资的95%也由各级政府资助。日本政府还通过制定进口限额,严格规定进口农产品品种,来保护本国农业的发展。韩国在

20世纪50年代初期还是一个贫穷落后的农业国。一度曾因颁布实行损害农民利益的《粮食收购法》,使农业生产走了弯路。从60年代起,政府开始对主要粮食品种实行“高价政策”,并对化肥等农业生产资料高价收购、低价出售,中间差价由财政补贴。政府还通过增加投资,兴修水利,加强滩涂荒地综合开发,举办旨在帮助农民提高经营能力和技术水平的培训班,来促进农业的发展。

在过去的几十年里,农业保护主义势头增长很快。政府干预农业的程度在世界市场需求旺盛时下降,在世界市场需求疲软时则上升。在20世纪70年代世界市场商品价格普遍上涨的大环境下,农产品贸易蓬勃发展,不存在对农业支持和农业干预政策的争论。但到了20世纪80年代,农业却成了一个需要迫切解决的经济和政治问题。因为这时,受世界经济衰退和宏观经济不稳定的影响,全世界对农产品消费量增长趋缓;但同时,在技术进步和发达国家政府支持政策的推动下,农业生产却保持持续不断的增长,对农业的干预或保护程度也随之迅速提高。经合组织(OECD)把各国作为一个整体计算了农产品的保护水平,结果是:按照生产补贴等值(PSE)来衡量农业保护率,从1980年的28%猛升到1986年的47%。按照关税等值衡量,保护率从1980年的39%上升到1986年的89%。日本和欧共体对农业的保护率特别高,美国保护率也在迅速提高。

始于1986年9月的GATT乌拉圭回合贸易谈判,就把焦点对准那些扭曲农产品贸易的国内农业政策。启动谈判的部长级宣言的主要目标是:(1)世界农产品贸易实现自由化;(2)使世界农产品贸易更加有序、透明度更高。1986年9月的乌拉圭回合多边贸易谈判,将农业作为一个主要议题,纠正了过去GATT对农产品贸易的忽视,排除了盛行的、不断增长的农业保护主义者对GATT已经形成的那种有序的国际贸易框架的权威性所带来的挑战。然而,大量的农产品贸易并没有按照GATT规则和要求进行,而且连续数个回合的GATT多边贸易谈判,虽然积极采取一系列措施,极大地促进工业品的贸易自由化,但与此同时却无法减少农产品贸易的壁垒和扭曲。虽然在GATT乌拉圭回合之前,农业便已经是七轮贸易谈判议程中一个主要部分。但在农产品贸易自由化方面,却成效甚微。政府部门不愿意放弃他们行使国内农业政策的权力,否则,他们就会赞同修改或废除国内商品计划,以减少贸易扭曲的作用,并限制支付给农民的补贴

数额。其结果是：农产品贸易方式在很大程度上受到各国政府政策的影响。

对外开放形势下农业保护政策的理论基础，从某种意义上说，就是建立在“粮食安全观”、“农民收益观”以及“产业平衡观”的共识基础上。综观全球，从来就没有一个国家愿意将自己国民的生活安全寄托于外国。虽然目前面对美国所极力推行的贸易自由化与国际化的挑战，欧洲共同体市场与日本等经济强国仍然坚持某种程度的农业保护，以维护粮食供应的安全。从世界各个国家的立场看，只要在农业国际分工生产的安全制度尚未有效建立（难度是相当之大）之前，农业保护政策就有它实施的必要性。更何况当今世界政治风云变幻莫测，粮食早已成为国际政治舞台的政治武器，卖与不卖之间往往是要附加政治条件的。因此，粮食的自由贸易并不是永远可以信赖的，这就是“粮食安全观”。“农民收益观”是建立在一方面是农业比较利益低，另一方面又要使之生存与发展上的。在现代市场经济社会中，一切生产事业都是靠“收益”诱因而存在的。没有最低限度的收益，任何产业都不能存在，更谈不上发展。世界各国都对维护“农民收益”有共识。欧共体与日本对农民收益都采取相当强硬的措施，使农民的利益获得相当程度的保护。我国政府把增加农产品有效供给与提高农民收入并列为农业发展的两大目标，是适应经济体制转轨和农业发展战略的一个带有根本性的转变。“产业平衡观”是从一个国家的总体经济平衡观点来衡量的。在一国经济体系内的各种产业，彼此间均有很强的互补作用。一个完整的国民经济体系，才能在日趋剧烈的国际竞争中，发挥进可攻退可守的功能，以保护国家经济的安全，因此必须对农业采取保护措施。

以美国为代表的主张农产品贸易自由化国际化的理论基础，是建立在全世界为一个整体的考察范围，认为任何价格支持政策都会导致农业资源配置的扭曲，而关税保护和非关税障碍，更是影响世界性农业资源的有效利用。美国以外的其他国家，虽然也有部分认同美国提出的农产品贸易自由化的理论基础，但大多数国家都认为，每个国家都有不同的条件与背景，也有不同的要求，农产品贸易自由化对各国而言并不完全适用。尤其是粮食的安全供应问题，世界各国均有不同程度的坚持。面向 21 世纪，经济国际化与贸易自由化是不可避免的趋势，但是，维护国家利益和经济安全也是世界各国所坚持的立场，国际化趋势与农业保护之间应如何调适，是值得深入探讨的重要课题。

对农业采取隔离政策，是农业保护政策的重要组成部分。它可以使国内市场免受国际市场价格波动影响，保持国内生产价格的稳定，降低农业总收入的多变性，使处于不利地位的农民受益，并减少其收入风险。诚然，通过切断国内价格和国际价格的联系，以稳定国内生产价格，能够减少生产者收入的不确定性；但是，如果许多国家都封闭国内商品市场，则会使国际市场价格波动加剧，风险压力加大。对农产品进口国来说，其食品安全计划的主要内容，是对农产品进行价格支持和稳定国内价格，其典型模式是保证主要粮食品种的自给自足。不断强化的粮食自给自足，是通过管制下的价格刺激（如日本国内大米价格比国际市场高 6 倍以上）、贸易控制和减少对外国生产者的依赖而达到的。

农业保护政策的负面效应在于：与价格支持、农业补贴、优惠贷款等措施相联系的巨额国家预算开支和堆积如山的农产品库存剩余。给予试图在有限的国际农产品市场上倾销剩余产品的出口商以竞争补贴这一措施，使得国际市场农产品价格不断下降，农产品贸易形势趋于紧张。数十年来，大量美欧和美日贸易政策的争端都涉及到农产品，可见这一政策具有很高的机会成本和政治成本，往往会造成国与国之间关系的紧张。虽然农业干预政策是一国范围内的事，但贸易依存使不同国家的政策相互关联，因而造成了政策的相互依赖性。这种相互依赖涉及到政策上的相互抵消，即保护主义倾向于降低国际农产品价格，因此某一国家实施的部分产品价格支持政策，可能抵消其他国家进行支持的影响。例如，1986 年～1987 年度，美国对本国农民超过 40% 的支持，便能抵消其他工业国家的支持政策给其造成的损失。尽管其抵消的支持份额要比日本和欧共体低得多。

参考文献：

- (1) 陈宝东：《加入 WTO 中国农业将会怎样？》，《中国信息报》1999 年 11 月 23 日。
- (2) 许经勇：《我国农业保护政策与国际竞争力》，《宏观经济研究》2000 年第 2 期。
- (3) 刘克辉等：《台湾农业发展概论》，厦门大学出版社 1997 年 9 月版。
- (4) 陈希煌：《台湾农业经济问题之探原》，稻香文化事业股份有限公司 1988 年 10 月版。

（作者系厦门大学经济系教授、
博士生导师、国家级有突出贡献专家）
（责任编辑：周明伟）