

湖南省农产品出口壁垒及法律对策

江虹

(湖南农业大学 人文社会科学学院, 湖南 长沙 410128)

摘要: 作为农业大省的湖南在入世后, 农产品出口贸易获得较快发展, 但总体规模偏小。在 WTO 框架下, 湖南农产品出口贸易在农产品市场准入方面, 遭受严重的技术性贸易壁垒; 在国内支持方面, 政府对农产品生产和贸易领域的保护不够充分, 农业补贴的法制不健全, 加之《农业协议》自身的不平衡性, 致使农产品出口竞争力不强。为此, 应充分利用《农业协议》调整关税结构, 加强技术标准及检验检疫法制建设, 完善农业补贴法律制度, 加强对农业、农产品的财政投入和保护力度。

关键词: 农产品; 出口贸易; WTO; 法律对策; 湖南省

中图分类号: F323.7

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2010)05-0074-05

Export trade barriers of farm products in Hunan Province and its legal countermeasures

JIANG Hong

(College of Humanities and Social Sciences, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: Hunan is a major agricultural province in China, and its agricultural GDP is in a very good position in China. Although its export trade of farm products has gained rapid development since the entry into WTO, the trade scale is still small. One of the fundamental ways to enhance the export competitiveness of agricultural products in Hunan is to solve legal problems in the export trade of agricultural products. In the frame of WTO, China's agricultural trade has been incorporated into the "Agreement on Agriculture". So this article will under the framework of the WTO agricultural agreement analyze the situation and problems of export trade of agricultural products in Hunan province, and then propose appropriate legal measures.

Key words: farm products; export trade; WTO; legal countermeasures; Hunan

一、问题的提出

中国加入WTO后, 农产品贸易已经纳入以《农业协议》和《补贴协议》为主要内容的WTO农产品贸易体制中^①。作为经济发展、社会安定和国家自立基础的农业如何应对“WTO”的挑战, 始终是一个重大的现实课题。在此背景下, 有关WTO框架下的农产品贸易研究大量涌现, 例如单一《WTO框架下补贴与反补贴法律制度与实务》、李晓玲《WTO框架下的农业补贴纪律》和龚宇《WTO农产品贸易法律制度研究》等, 均从不同层面研究了WTO框架下我国农产品贸易面临的法律问题。然而, 在省域范围内尤其是结合湖南省的农产品贸易实践来展

开研究的成果并不多。有一些学者探讨了湖南省的农产品贸易问题, 如吴敏良从贸易政策角度分析了扩大湖南农产品出口贸易的对策, 刘林奇从竞争力的角度对湖南省农产品国际竞争力作了实证分析, 王晰从经济学的角度分析了全球贸易新格局下湖南农产品贸易增长策略, 但从法律的角度分析湖南省的农产品出口贸易问题的相关研究并不充分。笔者试图从湖南省农产品出口贸易现状入手, 按照WTO《农业协议》的结构, 主要从市场准入(主要涉及关税与非关税壁垒如技术性壁垒)与国内支持(主要涉及农业补贴)两大方面分析湖南省农产品出口贸易存在的问题, 并提出相应法律建议。

二、湖南省农产品出口贸易面临的问题

湖南省是我国农业大省, 农产品产量充足, 2000年至2007年湖南省农业GDP占全国农业GDP

收稿日期: 2010-08-06

基金项目: 湖南省社会科学基金资助项目(2010年)

作者简介: 江虹(1981—), 女, 内蒙古包头人, 讲师。

的比重基本都在 5.3%左右,位居全国第七。2008 年上升至第六位,农业 GDP 占全国农业 GDP 的比重上升至 5.95%。

入世后,湖南省农产品出口贸易发展较快,2004 年首次突破 2 亿美元大关后,每两年均增长上亿美元。2009 年在我国对外贸易遭受严重冲击下,依然保持着 4.15 亿美元的出口额。2002 年至 2008 年湖南省农产品出口年均增长速度达 17.7%。然而,湖南省农产品出口占全国出口市场的比重总体徘徊在 1%左右,全国排名基本在 20 名左右。就湖南的情况看,农产品出口占湖南商品出口总额的比重也比较低,不到 10%,且从 2002 年至 2008 年呈现出逐年下降的趋势。2009 年的比例上升是因为对外贸易遭受严重冲击出口总额下降了 34.7%,农产品的出口基本维持不变(数据来源:中国统计年鉴及湖南省统计年鉴,2000—2009 年)。湖南农产品出口的依存度低,尚不足 2%,特别是湖南净出口对农业 GDP 增量的贡献很小,多数年份中农产品净出口对农业 GDP 的贡献度为负数,即使在少数贡献度为正数的年份中,贡献度也只有 5%。这在一定程度上说明,湖南省农产品出口与湖南省农业生产大省的地位极不相称,湖南农业生产未能积极利用国际市场,农产品出口竞争力还有很大的提升空间^[1]。

一般而言,作为农业生产大省,其主要农产品具有一定的比较优势。然而,湖南的这种比较优势未能转化为国际市场上的竞争优势,从生产到出口的转化存在着薄弱环节。这其中有经济、科技、政策等方面的原因,相关法律法规的缺位或者不完善也是主要原因之一。

1. 在农产品市场准入方面,技术标准法规体系的不完善致使农产品贸易遭受严重的技术性贸易壁垒

市场准入问题之所以长期成为国际农产品贸易中难以根治的顽疾,除了农产品总体关税水平偏高即缺乏约束外,还在于多数情况下阻碍农产品市场准入的并非单一的关税,而是形形色色的非关税壁垒。随着 2008 年世界金融危机的蔓延,许多国家在农产品贸易领域,纷纷采取一种新型的非关税壁垒——绿色壁垒,也称为技术新壁垒,来阻碍进

口,保护本国农产品贸易。绿色贸易壁垒是指一国以保护有限的自然资源、环境和人类健康为由,通过制定一系列苛刻的环保标准,对来自其他国家(或地区)的产品、服务直接或间接加以限制的贸易手段和措施^[2]。绿色贸易壁垒是新贸易保护主义与环境保护主义相结合的产物,是一种新型的非关税壁垒。

湖南省没有形成统一的、健全的与国际标准接轨的技术法规体系规范农产品的出口技术标准与检验检疫标准,最终导致湖南省的农产品出口贸易应对国外技术性贸易壁垒的能力不强。近年来,在农业初级产品生产过程中使用化肥、化学农药、除草剂等;在农产品加工中频繁使用防腐剂、增色剂等;在农产品运输中广泛适用保鲜剂等,都不断受到技术性贸易壁垒的冲击。农产品贸易遭受的技术壁垒是动态的,越来越多,防不胜防。据海关统计,因为遭遇绿色壁垒,仅 2002 年 1 月~10 月,湖南省农产品出口总额为 1.24 亿美元,同比下降 2.6%,其中稻谷和大米出口 853 吨,下降 96.6%,茶叶出口 1.24 万吨,下降 9.1%;2004 年 1~4 月湖南全省被退运的出口货物共 56 单,价值 100.55 万美元,同比分别上升 1.8%和 5.7%。被退运的货物中主要是农产品,包括蔬菜、食品罐头、蜂蜜等,基本上都是受阻于绿色壁垒。2006 年出口受阻的产品从蔬菜、水果、茶叶到蜂蜜,随后又扩展到畜产品和水产品^[3]。

以湖南农产品出口大宗产品——茶叶为例,欧盟、日本等国纷纷以食品安全为由,多次提高茶叶的农药残留检测指标。2008 年 7 月,欧盟实施新的食品农药残留标准,提高 5 种农药 MRL 标准,并新增 170 种与茶叶生产关系密切的农药残留最高限量标准。2006 年,日本正式实施“肯定列表制度”,几乎涵盖了所有进口农产品,该制度十分严格,制定了极其苛刻的农残比。“肯定列表制度”仅暂定标准就多达 51 392 项,涉及 264 类食品中的 734 种化学品残留。平均每种食品农产品涉及 200 项,有些甚至超过 400 项,如猪肉的检测项目为 428 项,大米为 366 项。中国目前的限量标准仅涉及农业化学品 200 余种,限量指标不到 3 000 个,差距明显。2009 年 5 月起,日本《食品卫生法》将设限茶叶农药残

留由 83 种增加到 144 种,并将设限以外的农药残留全部限量为 0.01ppm(即 0.00001%)。上述新规定都对解决茶叶原材料农药残留、重金属超标等问题提出了更严格的要求,严格的检验和高昂的监测费用致使茶叶出口成本上升,从而加大了茶叶出口难度。2009 年日本作为我国茶叶第二大进口国,数量为 18,982.8 吨,同比下降 10.3%,而湖南省是我国茶叶第二大出口省。由此可见国外实施的严格绿色壁垒已成为制约湖南农产品出口的主要障碍之一^[4]。

2. 《农业协议》自身的不平衡性,对发展中国家农产品进出口贸易带来严重的负面影响

《农业协议》自身存在着不平衡性,乌拉圭回合农业谈判进程在相当大的程度上是由发达国家所主导的,用统一的市场开放和自由贸易标准去规范发达国家和发展中国家的农业政策本身有违公平原则,因此WTO《农业协议》并未体现南北国家之间的利益平衡,而是更多的向发达国家倾斜。《农业协议》在允许发达国家继续高筑关税壁垒,提供扭曲贸易的出口补贴和国内支持的同时,却要求广大发展中国家开放市场,限制补贴。目前,发达国家的国内农业支持是世界农产品贸易扭曲的主要根源,过度的国内支持往往导致农产品大量过剩,进而转化为出口压力和价格压力,出口倾销的盛行和农产品价格的下滑使得发展中国家的农产品出口受到严重损失^[5]。中国在入世时作出的承诺较一般发展中国家更高、更严格,所有这些在一定程度上都会对中国的农产品出口贸易带来一定的不利影响。湖南省的农产品出口贸易必须遵守WTO规则,也必须遵守我国入世时的严格的承诺与要求,进而在一定程度上也会影响农产品出口贸易的发展。

3. 政府对农产品生产和贸易领域的保护不够充分,农业补贴的法制不健全

农业支持与保护是政府运用经济、法律、行政手段对农业发展进行干预的一种表现形式,事关国民经济全局发展。目前,我国政府并没有充分利用符合WTO规则的国内支持措施,如在“绿箱政策”方面,我国与美国、欧盟、日本等国家相比,“绿箱政策”支持投入总量不大,支持结构不合理^[6]。

对于贸易基础较弱、财力不很充足的湖南省而言,农业补贴力度远远不够,而且还存在着以政策取代法律、法律法规缺位的问题。湖南省农业补贴名目众多,大至全国性的农机补贴、种粮直补,小到各种良种补贴、能繁母猪补贴等,还有各种临时性补贴,这些补贴大部分是各市州、甚至各县市推出来的补贴政策,由于缺乏湖南省层面上的统一法律规范与保障,这些补贴力度大小各异、补贴标准不一、补贴措施不具有稳定性与持久性,且不能惠及全部农民,因此对农业生产、农产品产量与贸易的影响力会大打折扣。例如,良种补贴有些地方是按照耕地面积补贴,而这种补贴方法与标准不利于加强种子管理、不利于土地流转和培植种粮大户,补贴直接发放到原来的责任田承包户,这导致一定程度上存在抛荒现象;农机补贴存在程序太过复杂,经销点受限,补贴款被截流最终导致部分真正需要补贴的弱势农民却得不到相应的补贴。

三、湖南省应对农产品出口壁垒的法律对策

1. 充分利用《农业协议》调整关税结构

尽管《农业协议》中对成员方在关税配额制度和关税减让水平上有诸多规定,但是其中也仍有一定的活动空间。实践中,一些发达国家采用避重就轻的关税削减方式,一方面,不均衡的关税削减所形成的关税高峰(即某些产品的畸高关税)严重阻碍了相关产品的贸易;另一方面,发达国家往往借关税削减的机会调整不同产品的相对关税水平,以实现关税升级(即提高农业原材料的关税削减比例,压缩制成品或半成品的关税削减比例,从而拉大两类产品之间的相对税率差异),关税升级对发展中国家高附加值农产品的出口造成阻碍,进而影响到发展中国家的产业升级和经济发展^[7]。比如欧盟农产品设置了复杂的关税结构,不仅农产品总税目很多,还大量使用近 1000 个非从价税。这些非从价税不仅透明度差,其保护效果也高于从价税。除了以复合税方式对番茄、橙子在不同季节征收季节性关税外,还以从价税、复合税和混合税等不同方式对柑桔等水果征收季节性关税。另外,欧盟对上述大部分产品公布了标准进口价值,并对其频繁修改。计

税方式复杂且税率多变,很大程度上阻碍了相关产品的进口。除了欧盟,目前WTO主要成员国特别是许多发达成员国也大量采用复杂的从量税、复合税、选择税及季节关税等非从价税形式,目的在于获得高于从价税的保护效果,提高对农产品的保护程度。中国农产品关税水平已经很低,同时关税结构单一,绝大多数以从价税为主。仅对几个税目农产品征收从量税。

当前,许多国家的关税设置趋于灵活多样,中国可以借鉴一些发达成员国的做法,将以上多种形式的关税运用到中国的农产品税则中来,改变原有单一的关税结构。这需要中国政府充分合理利用《农业协议》中关于市场准入的规定,严格农产品质量安全市场准入制度,调整农产品关税结构,完善进口关税配额管理。在将来新一轮的农业谈判,积极参与、制定对中国农产品贸易有利的条款,在削减关税方面,我国要提出解决关税高峰的方案,在进一步削减各国农产品平均关税的同时,设定每种农产品关税的最高限额,使农产品关税得到实质性的减让,以此促进农产品贸易的发展。湖南省政府也应积极建言献策,协助中央政府在新一轮的国际农业谈判中,争取对我国有利的关税结构,同时也可以在一定程度上削弱《农业协议》本身的不平衡性对我国及其各个省份农产品出口贸易的不利影响。

2. 加强技术标准及检验检疫法制建设

应对国外对我国农产品出口的技术壁垒,关键在于加强技术法规体系的建设。目前在实践中发挥作用的《中华人民共和国标准化法》(1989年)、《中华人民共和国进出境动植物检疫法》(1992年)以及《中华人民共和国农业法》(2002年),这些法律本身存在内容粗象、部分内容陈旧、操作性差等问题,因此不能很好的适应入世后外贸发展与全球经济一体化的需求,有必要进行进一步修改与完善。湖南省在2005年颁布实施的《湖南省农产品质量安全管理办法》,对于提高农产品质量安全水平,保障人民身体健康和生命安全,促进农业可持续发展起到积极的意义,然而只有这一项办法并不能确保全面促进农产品出口贸易。因此,促进湖南省农产品出口贸易的发展,一方面要了解、熟悉、掌握国

际上通行的技术标准与检验检疫标准,另一方面在国家还没有完善相关法律法规的情况下,结合本省实际,通过办法、细则等形式出台一些相关的规章制度以加强技术标准与检验检疫法制建设。

首先,要研究、掌握全球技术壁垒的现状与动态,特别是加强对欧盟、美国、日本三大经济体绿色贸易壁垒的研究。建议由湖南省农业厅、商务厅牵头,全面搜集、整理、分析全球技术壁垒,特别是主要出口贸易市场绿色壁垒的资料。在对国际环保公约、国际贸易协议条款的研究中,要充分挖掘某些公约、协议条款内针对发展中国家国情而附加的免受发达国家贸易歧视的保障条款(如给予发展中国家达到标准的过渡期、非歧视原则、补偿原则等),建立绿色贸易壁垒动态资料库,供领导决策和企业出口决策参考^[8]。

其次,结合湖南省实际,积极与国际标准接轨,出台相关办法或者细则修改、提高和完善出口产品的技术标准、质量标准以及检验检疫卫生标准。在农产品方面,要加强立法,例如出台有关农药管理与使用、农产品质量标准、农产品检验检疫标准等方面的办法或细则,建立与国际接轨的农产品质量、卫生、检验检疫等标准化制度体系,用国际和发达国家农产品质量标准、卫生标准、检验检疫标准来指导和规范湖南省农产品的养殖、加工与储运、包装与保险。同时协助企业研究和熟悉主要出口国家和地区的有关农产品的技术法规体系、标准体系和认证体系,协助企业采用国际标准和国外先进标准,提高自身农产品质量以及检验检疫能力,有条件的申请获得国外权威机构的产品认证。

3. 完善农业补贴法律制度

农业补贴方面的政策调整只是暂时的、而且是多变的,只有法律的规范才相对稳定和长远。农业补贴涉及公共财政的支出,只有健全农业补贴法律制度使其获得了权源及程序方面的法律依据才能够获得稳定的财政支出支持^[9]。我国在入世承诺中作出了提高农业补贴的透明度和可预见性的承诺,这意味着,推进农业补贴的法制化,保证农业补贴的透明度和规范化,在WTO框架下促进农业稳定持续发展,也是WTO规则对我国所提出的要求。湖南省的层面上,一方面要加大对农业、农产品的财政

投入和保护、补贴力度,另一方面要完善农业补贴的相关法律法规,出台相关办法及规定规范各地市农业补贴措施。

首先,要认真贯彻国家对农业的国内支持的政策与措施,加强对农业、农产品的财政投入和保护力度。应该在继续加大政府一般性服务支出和粮食公共储备支出的基础上,逐步建立和完善农业收入支持体系(如农民收入保险制度、与生产脱钩的直接补贴等),农业结构调整支持体系(如通过生产者退休计划、资源停用计划及投资援助提供的结构调整援助等)和农业可持续发展支持体系(如环境计划下的支付、地区援助计划下的支付等)。

其次,学习借鉴外国及其他省份农业补贴的法律法规制度,立足湖南省的实际出台与国家法律相一致的相关配套法规及措施,完善农业补贴法律制度。例如,美国政府直接组织的对农业的保护措施,一般5年左右就要调整相关的农业法案,农业法案的内容涉及农业补贴的种类、农业补贴的数量、农产品生产控制、农产品储备、均衡上市协议、税收保护、农产品对外贸易保护等方面,在稳定农产品价格、扩大财政对农业支出、增加对农民补贴等方面起到积极的作用,从而促进美国农业生产长期稳定增长,提高了美国农产品的国际竞争力。因此,建议湖南省在学习借鉴国外先进经验的基础上,广泛了解本省内各地市农业补贴中的具体情况,总结经验、吸取教训,从而出台统一的农业补贴的地方性法规或者规章,明确补贴的原则与目标、补贴种类、补贴对象、补贴标准、补贴办法,并且加强补贴资金监管,减少不必要的挪用与侵占,最终形成稳定长期的补贴机制,确保农业补贴发放的稳定

性、发放的透明度,使得农民利益保障最大化,从而一定程度上促进湖南省农产品生产与出口贸易。

注释:

- ① WTO 框架下的《农业协议》为国际农产品贸易确立了新的规则,在很大程度上将农产品贸易从混乱拉回了有序状态。《农业协议》正文部分以一般规则的形式确立了市场准入、出口补贴和国内支持等方面的多边纪律,包括非关税措施关税化和关税削减、国内支持的分管理以及出口补贴的冻结和削减等,这些内容构成了 WTO 体制下农产品贸易的特殊规范。

参考文献:

- [1] 詹晶.新时期湖南农产品出口贸易的脆弱性研究[J].长沙理工大学学报:社科版,2010(3):28.
- [2] 郑盈泽.绿色壁垒对我国出口贸易影响及政策建议[J].中国商贸,2010(6):172.
- [3] 汤春玲.湖南农产品出口企业突破绿色壁垒的对策探析[J].商场现代化,2007(12):17.
- [4] 中华人民共和国海关总署:进出口监测预警专题[EB/OL].<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab7841/info226028.htm>
- [5] 龚宇.WTO农产品贸易法律制度研究[M].厦门:厦门大学出版社,2010:258.
- [6] 江虹.我国农业补贴法律制度的完善[J].法制与经济,2009(1):85.
- [7] 江虹,马冰.WTO框架下我国农产品贸易的现状、问题与法律对策[J].江西农业大学学报,2008(3):47.
- [8] 杜强.福建外贸应对绿色贸易壁垒研究[J].亚太经济,2010(2):64.
- [9] 占金刚.中国粮食补贴政策执行效果分析[J].湖南农业大学学报:社会科学版,2009(4):20.

责任编辑:陈向科