

# 入世 20 年与中国 农业贸易发展变迁

◆ 李董林<sup>1</sup> 焦 点<sup>2</sup> 李春顶<sup>1</sup>

- (1. 中国农业大学经济管理学院 北京 100083;
2. 农业农村部国际合作司 北京 100125)

**摘要:** 农业是中国兑现入世承诺和全面对外开放过程中的重点、难点和焦点议题。本文系统回顾了入世 20 年来中国农业贸易领域的整体变迁,从产品结构、贸易主体、市场结构层面剖析了过去 20 年中国农业贸易的演进规律,总结了入世以来农业贸易领域的基本政策结构和主要变化,剖析了当前农业贸易规则变迁对中国农业贸易发展带来的机遇和挑战。在新的发展形势下,本文认为在“十四五”乃至更长时期内农业贸易领域要高度关注前沿研究方向,要把握国内国际双循环发展机遇,顺应新形势新要求,高度重视优化市场环境和贸易条件,促进贸易政策和经贸规则与制度的建设,推动农业贸易协同发展,不断巩固农业贸易地位,立足新发展格局,从容应对国内国际风险挑战,主动作为,促进农业贸易高质量发展。

**关键词:** 农业贸易; 入世 20 年; 演进规律; 展望

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2022.06.003

在中国共产党成立一百周年、两个百年奋斗目标历史交汇、“十四五”规划开局和入世 20 年等多重历史大事件交错重叠的关键历史节点,入世 20 年作为中国对外开放深化发展的关键 20 年,引起了各界的热烈讨论,包括经济安全和经贸规则问题<sup>[1-4]</sup>、国际地位和全球化参与度问题<sup>[5-7]</sup>、经济发展与改革走向问题<sup>[8-10]</sup>等各种入世发展难题,具体到细分领域的研究则以劳动密集型制造业和高新技术产业等为主<sup>[11-13]</sup>,而关于入世以来农业对外贸易的系统梳理尚需进一步完善和丰富,这正是本文重点分析和阐述的内容。

加入世界贸易组织(WTO)20年来,中国依据WTO规则认真履行远超一般发展中成员的入世承诺,开放农产品贸易市场,调整农产品贸易政策,担当大国责任。WTO数据显示,入世以来中国农产品贸易额增加近8倍,已经发展成为全球农产品贸易大国。入世艰难,农业入世尤其艰难,农业是中国入世谈判

收稿日期: 2021-11-26。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“重大公共卫生事件对中国全球价值链分工地位的影响机制及对策研究”(20&·ZD119)。

作者简介: 李董林(1991—),男,湖北宜昌人,博士研究生,研究方向: 开放型经济, E-mail: ldlin@cau.edu.cn; 焦点(1983—),女,参赞,研究方向: 国际贸易, E-mail: jiaodian2021mara@126.com。

通信作者: 李春顶(1983—),男,安徽芜湖人,博士,教授,博士生导师,研究方向: 国际贸易理论与政策、农业国际合作, E-mail: lichd@cau.edu.cn。

中的重点、难点和焦点,是谈判中讨价还价最厉害、最艰难的领域,也是最后一刻达成协议的领域之一。毫无疑问,入世是中国农产品对外贸易的重要机遇,也是中国农业发展过程中至关重要的一场阻击战。中国共产党领导农业经济建设已走过百年风雨,农业对外贸易作为其中的重要一环,在新中国成立之初就以对外农业援助的形式走上国际舞台<sup>[14]</sup>,开辟了一条由弱到强、由政府计划到市场主导、由单一到多元的农产品贸易道路。本文梳理总结入世以来中国农产品贸易的基本情况及其变迁与发展,正视中长期农产品对外贸易面临的危机,并尝试提出促进中国农业对外贸易高质量发展的相应对策建议,为下一阶段推动中国农产品贸易高质量发展和解决中国粮食安全问题的决策参考,进一步丰富入世 20 年背景下的研究体系。

## 1 入世 20 年中国农业贸易的发展

### 1.1 由出口创汇为主到“大进大出”

入世 20 年来,中国农产品贸易规模快速增长,由入世之初的小规模出口创汇快速转变为“大进大出”<sup>[15]</sup>。中国农产品贸易总额由 2001 年的 279 亿美元快速增至 2020 年的 2 468.3 亿美元(图 1),按不变价格计算,净增 8.8 倍,年均增长率高达 12.2%,2020 年农产品贸易占货物贸易总额的比重达到了 5.3%,是入世以来的最高水平,其中农产品进口额和出口额分别占货物进口额和出口额的 8.9%和 2.9%,农产品进口额快速增长,农产品贸易额占农业增加值的比重由入世之初的 15%提升至 2020 年的 21%,农业对外依存度持续上升。具体来看,2001—2020 年,中国农产品出口额由 160.7 亿美元增加至 760.3 亿美元,年均增长 8.5%;农产品进口额由 118.3 亿美元增至 1 708 亿美元,年均增长 15.1%,进口增长明显快于出口。中国农产品贸易额在全球的占比由 2001 年的 3%左右提高至 2020 年的 8.5%左右,排名由第十一位跃升至第二位,仅次于美国。自 2004 年开始,中国农产品贸易由长期的贸易顺差转为持续性的贸易逆差,2020 年贸易逆差创下 947.7 亿美元的历史新高,农产品外贸逆差规模自入世以来保持 21%的年均增长率,明显高于同期进出口增速,而大豆、大麦、棉花、植物油等大宗农产品进口激增则是造成贸易逆差的主要来源,如大豆和食用植物油进口量分别由入世之初的 1 394 万吨和 167.5 万吨增加至 2020 年的 1 亿吨和 983 万吨。

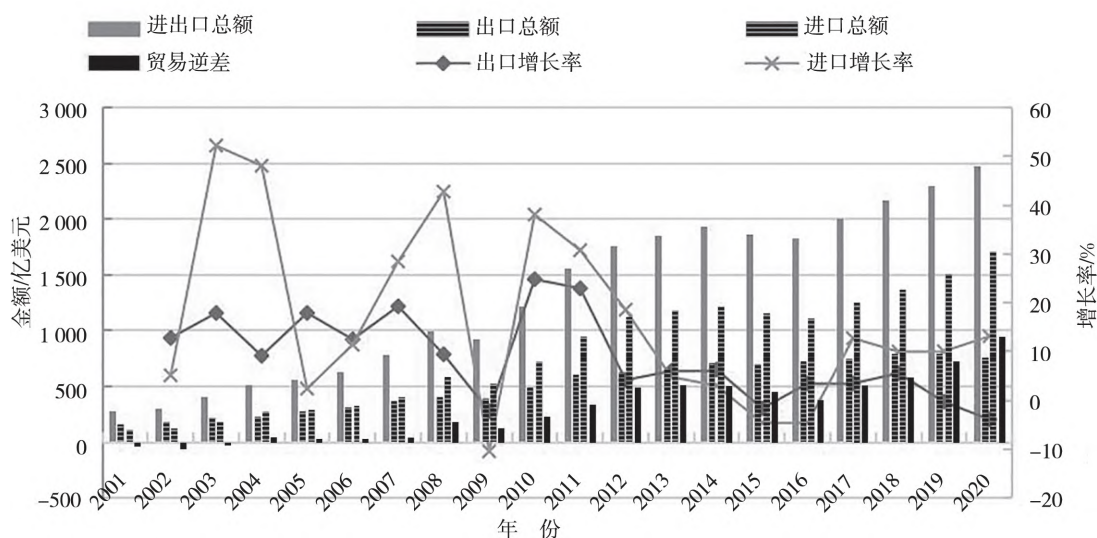


图 1 入世 20 年中国农产品贸易情况

数据来源:国家海关总署数据库。

### 1.2 由少数产品进口为主到多品种全面大量进口

入世之初,中国农产品贸易出口大于进口,进口农产品主要发挥调剂余缺作用,进口农产品以油料、工业用或药用植物、稻草、秸秆及饲料、动植物油脂及其分解产品、水海产品和谷物为主,食用水果和坚果、

畜禽产品等进口增长明显,其他农产品进口以调剂余缺为主<sup>①</sup>。到2020年,中国进口农产品品类数量和各类进口规模得到极大丰富,尤其以生产处于相对劣势的土地、技术和资本密集型产品及其制成品为主,其中大豆、棉花、猪牛羊肉进口居于世界第一。入世20年,中国农产品贸易进口增长速度较快的包括棉花(50倍)、食用植物油(13.3倍)、稻谷和大米(13.1倍)、大豆(12.6倍)、小麦(8.3倍)、谷物和谷物粉(8.2倍)等不具有生产优势、但市场需求量大的农产品。

主要进口农产品普遍为受资源禀赋限制而难以完全依靠国内生产解决全部市场需求的品类,以饲料用粮和工业用粮及生鲜等占比最大。进口产品结构充分反映了中国居民粮食消费水平快速提升和对优质农产品需求持续增加的现实需求,如:小麦作为主要口粮,国产中低筋品种的蛋白质含量偏低,只能以进口高筋小麦弥补国内市场空缺,国内农产品生产的供需结构不平衡矛盾突出;肉蛋禽、植物油、棉花等进口规模增长则主要是由于国内市场整体消费规模增长所致;蔬菜水果等进口增长则主要集中于中高端产品,其中2020年中国跨境生鲜农产品进出口总额占农产品整体进出口总额的比重达到43.5%,这进一步反映了近年来城乡居民消费品质的提升和农产品贸易结构的转变趋势及其对农产品贸易的影响。

入世20年来,中国农业进口结构的调整是中国经济社会发展水平明显提升的外化表现,国内粮食消费规模和消费质量快速提升充分反映了中国居民生活水平已经发生质的提升,农产品贸易由调剂余缺向全面大量进口的巨大转变是中国履行入世承诺、积极开放国内市场、拥抱国际市场、构建农业贸易开放新格局的生动实践。需要高度关注的是,当前中国农产品全面大量进口的贸易格局也暴露了中国农业对外依存度偏高和保障粮食安全之间的突出矛盾,优化进口结构、将粮食安全的命脉牢牢掌握在自己手里是需要下大力气解决的重点、难点问题。

### 1.3 特色产品保持出口规模但比较优势有所降低

当前中国出口农产品以劳动密集型及其制成品为主,部分农产品的出口规模保持高增长,出口规模和占比最高的主要是水海产品、蔬菜、水果和畜产品(其中大蒜、生姜、罗非鱼等产品出口居世界首位)。这四类农产品2020年出口总额分别达到190.4亿美元(25.0%)、149.3亿美元(19.6%)、83.5亿美元(11.0%)、54.3亿美元(7.1%)(图2),其中水海产品和蔬菜处于贸易顺差地位。2001—2020年,中国农产品出口增长最快的主要包括橘橙(26倍)、苹果(12.4倍)、鲜或冷藏蔬菜(9.2倍)、水海产品(7.8)、鲜蛋(6.3倍)等具有生产比较优势的农产品。

在农产品出口总体快速增长的情况下,中国形成了以蔬菜和水果为首,具有比较优势的特色农产品生产和出口结构。具体到

细分产品品类,按照出口总额计算排列在前的主要是鲜大蒜、鲜苹果、柑橘、鲜葡萄、芥菜类蔬菜、鲜梨、鲜洋葱及大葱、姜、食用菌罐头和鲜桃等特色农产品。2018年公开数据显示,鲜大蒜和鲜苹果两类出口占特色农产品出口总额的比重达到40.1%,柑橘、蔬菜、鲜梨等其他特色农产品出口规模有明显提升,但国际市场总体占比走低,竞争力明显不足。而按照出口市场占比来看,东盟、俄罗斯、中国香港、日本、孟加拉国、美国、哈萨克斯坦、荷兰、阿拉伯联合酋长国和加拿大长期占据中国特色农产品出口市场的主要位置。以2018年数据来看,针对上述市场的出口占比累计达到86.3%。中国特色农产品出口存在非常明显的市场高度集中、市场依赖度强、市场竞争优势不足等问题。

整体来看,中国农产品出口结构与中国农产品生产结构不平衡的问题十分明显,出口农产品市场竞争力偏弱,农产品“走出去”仍面临较大困境。要重视供给侧结构性改革,提高科技创新水平,优化农产品生产

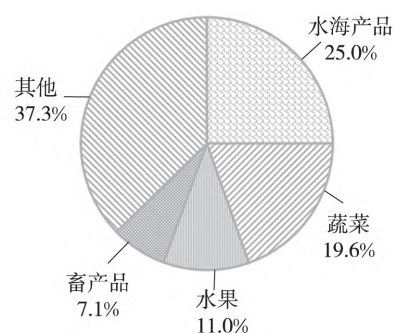


图2 2020年中国主要农产品出口占比统计  
数据来源:《中国农产品贸易发展报告2021》。

<sup>①</sup> 数据来源:商务部《中国农产品进出口月度统计报告》。

结构, 尤其是以国际市场需求为导向, 对标国际市场技术水平和产品标准, 培育具有比较优势的出口结构, 提升出口产品的综合竞争力, 开创中国农产品出口新局面, 助力农业贸易全面开放新格局的建设发展。

#### 1.4 出口市场结构明显优化但进口多元化仍面临挑战

新中国成立以来, 中国农产品贸易市场结构发生了三轮转换(图3): 第一轮为20世纪50—70年代, 受国际关系网络限制, 中国农产品贸易市场集中于临近的东欧社会主义国家和中国香港地区; 第二轮为20世纪80—90年代, 随着国际外交和贸易环境的改善, 中国农产品贸易市场开始由社会主义国家向市场经济国家转移, 市场经济国家的比重快速提升并占据主导地位; 第三轮为21世纪初至今, 在入世和自由贸易区谈判等对外开放利好因素的推动下, 形成了中国香港地区、日本、美国、巴西、澳大利亚等多元化的市场结构, 与中国有农产品贸易往来的国家和地区由2001年的198个扩增至2020年的216个(进口伙伴201个、出口伙伴214个), 排名前十位的国家和地区贸易额占比由70%降至58%, 市场多元化趋势突出, 贸易集中度明显降低。

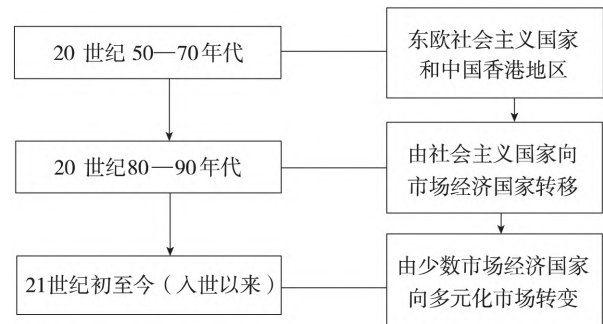


图3 中国农业贸易市场结构的三次转换

从农产品贸易市场区域分布来看, 亚洲地区是中国农产品贸易主要市场, 占比超过1/3, 南美洲、欧洲和北美洲次之, 非洲地区长期处于低位徘徊状态。具体来看, 出口以日本、中国香港、越南、韩国、俄罗斯、德国、荷兰、西班牙、意大利、法国等市场为主, 进口则以巴西、阿根廷、澳大利亚、美国等市场为主, 进出口市场结构是由中国出口劳动密集型产品和进口资源密集与技术密集型产品的贸易结构促成的。近年来, 受中美和中澳贸易摩擦以及自由贸易区等对外经济合作影响, 中国农产品出口市场结构进一步调整, 对自由贸易区合作伙伴的农产品贸易发展增势明显, 与“一带一路”沿线国家的农产品贸易规模持续攀升, 占比超过1/3, 且远高于双边整体贸易总额占中国对外贸易的比重。

拓展农产品贸易渠道已经上升为国家推动农业发展的宏观规划, 近年来中国在农产品贸易渠道的开拓和建设环节取得了突出成效。借助中国国际农产品交易会(以下简称农交会)、国际农产品交易展览会、特色农产品交易博览会、多双边和区域性经贸交流会、电子商务平台等展会、交流和贸易平台推动中国农产品贸易发展的思路已经受到广泛认可, 极大地促进了农产品贸易的快速发展。报道显示, 第18届(2020年)中国国际农产品交易会就吸引了1.2万余家企业、4万余人专业采购商、8万余种展品参展, 极大地促进了农产品贸易快速发展。《中共中央国务院关于推进贸易高质量发展的指导意见》《关于调整扩大跨境电子商务零售进口商品清单的公告》等一系列产业政策推动了农产品跨境电子商务的发展, 目前基本形成了以澳大利亚、美国、新西兰、荷兰和德国为主要进口来源地和以中国香港、中国台湾、菲律宾、马来西亚、俄罗斯为主要出口目的地的农产品跨境电子商务市场结构, 农产品跨境电子商务进出口增幅多年保持在20%以上的高水平。在新冠肺炎疫情持续的背景下, 跨境电子商务作为非直接接触型贸易方式迎来更大幅度的发展。而随着进口便利化程度大幅提升, 中国在“一带一路”沿线国家和新兴农产品贸易国家中的占比持续提升, 谷物产业、油料产业及农畜产业产品等受贸易便利化影响也实现出口增长。

## 2 入世20年中国农业贸易政策的变迁

### 2.1 农产品关税政策

WTO框架下自主开放, 开放水平居于前列。加入WTO是中国农业领域对外开放的分水岭, 中国农产品贸易迎来历史性大考, 开启了中国农产品贸易的新篇章。入世20年, 中国高标准兑现了入世承诺, 围绕关税措施、法律法规、政策透明度等内容开展了大量工作, 中国农产品贸易迅猛发展。入世以来, 中国自主

降低农产品关税水平,平均关税水平由入世初期的 23.2%降低到 2020 年的 15.2%,只有世界农产品平均关税的 1/4,远低于发展中成员 56%和发达成员 39%的平均关税水平,微量允许的支持水平为 8.5%,不享有发展中成员普遍享有的 10%微量补贴量和发展箱,更没有发达成员的综合支持量(AMS),是全球最开放的农产品市场之一,开放程度远超一般发展中成员,也超过很多发达成员<sup>①</sup>。乳品、酒类、食用油、部分水果等细分产品大幅度降税,进口规模快速提升;大宗农产品实行统一配额管理,配额内同样实行低关税政策;实施卫生与植物卫生措施透明度提升,中国农产品贸易开放水平达到空前的高度。随着农产品市场开放步伐的进一步加快,中国已经跃居世界第一大农产品进口国,进口总额占全球农产品贸易总额的 1/10,其中大豆、玉米、大麦等多个单品进口位居世界前列,是俄罗斯、美国、加拿大等多个国家以及中国台湾地区农产品的主要出口目的地,农产品贸易在有效增加国内农产品市场供给、提升居民消费质量、促进农民就业增收、提升农业生产质量等方面发挥了重要作用。

自由贸易协定框架下定向开放,开放广度持续提升。在 WTO 的框架下,区域经济一体化不断发展,入世以来中国就始终坚持积极推进自由贸易协定谈判,截至 2021 年年底,中国已经签署了 19 个自由贸易协定和一项优惠贸易安排,正在构建高标准的全球自由贸易区网络。目前已经达成和正在研究及谈判的自由贸易协定均有涉及农产品贸易或农业合作问题,其中包括澳大利亚、新西兰、柬埔寨等中国重要的农产品贸易合作伙伴。例如,此前中国与《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)中除日本外的 13 个成员均有双边自由贸易协定,RCEP 的签署一方面使中国打开了日本农产品市场,另一方面在中国-东盟自由贸易协定和中韩自由贸易协定的基础上,进一步放开了部分农产品的市场准入门槛。

关税配额政策持续改革,开放深度持续拓展。中国始终坚持落实入世之初货物贸易减让表所承诺的配额量,确定实施进口关税配额管理农产品的年度市场准入数量。商务部和国家发展改革委最早于 2003 年发布了《农产品进口关税配额管理暂行办法》,规定了实施进口配额管理的 10 类农产品品种<sup>②</sup>;2006 年开始商务部取消了豆油、棕榈油、菜籽油进口关税配额和进口国营贸易管理;2019 年 11 月 30 日发布的《商务部关于废止和修改部分规章的决定》对《农产品进口关税配额管理暂行办法》进行修订,将实施关税配额的农产品限定为 7 类<sup>[16]</sup><sup>③</sup>;2021 年 5 月 10 日,商务部发布《商务部关于废止和修改部分规章的决定》对条例做了进一步修改完善。入世以来,中国农产品进口关税配额管理在 WTO 框架之下,不断调整,大幅减少配额管理品类数量,持续扩大开放国内农产品市场。

## 2.2 农业国内支持政策

市场化改革全面深化,农业现代化快速发展。入世对中国农业生产和农产品供销市场产生了极大的冲击,在 WTO 框架下农业国内支持政策领域也做出了历史性改革,取得了具有伟大历史意义的成果。核心思路是发挥市场在农产品价格形成机制中的决定性作用,完善农产品市场调控政策,形成以市场价格补贴和收储政策为主线的特定产品支持政策改革<sup>[17]</sup>。一是完善粮食最低收购价政策,综合考虑生产端成本、需求端承受能力、市场供求关系、国际市场情况等因素,制定差异化的粮食价格保护和补贴政策;二是规范政策性粮食竞价交易机制,科学确定粮食市场收储和投放机制,并构建重要农产品目标价格政策体系,促进市场价格形成机制改革,以目标价格补贴为核心,逐步构建具有中国特色的粮食及农产品目标价格政策体系。

农业国内支持政策具体执行措施主要体现在税费改革和农业补贴上:税费改革方面,自 2006 年全国范围内彻底取消了农业税、农业特产税、牧业税、屠宰税,结束了农民种田纳税的历史,每年减轻农民负担超过 1 300 亿元;农业补贴方面,主要是以良种补贴、种粮直补、农机购置补贴、农资综合补贴等为主的综合

<sup>①</sup> 2018 年发布的《中国与世界贸易组织》白皮书指出,在 WTO 框架下,农产品最高约束关税为 65%,美国、欧盟、日本分别为 440%、408%和 1 706%。

<sup>②</sup> 实施进口关税配额管理的农产品品种为:小麦(包括其粉、粒,以下简称小麦)、玉米(包括其粉、粒,以下简称玉米)、大米(包括其粉、粒,以下简称大米)、豆油、菜籽油、棕榈油、食糖、棉花、羊毛以及毛条。

<sup>③</sup> 分别是小麦、玉米、大米、食糖、棉花、羊毛、毛条。

性农业补贴,在 WTO 框架下根据补贴范围和方式的差异划分为“黄箱”“绿箱”和“蓝箱”三类补贴措施。尽管中国农业国内支持政策改革取得了突出成就,但也面临严峻的内外环境。

### 2.2.1 黄绿蓝箱体结构不平衡

“黄箱”政策的政策精准性最强、效率最高,能直接刺激生产,且是 WTO 对其设置上限的农业补贴措施,因“黄箱”政策对贸易的扭曲作用较大,WTO 要求成员做出减让承诺。中国使用的“黄箱”政策主要是“两个 8.5%”的特定产品和非特定产品补贴。自 2014 年中国启动“三补合一”、取消临储政策、建立生产者补贴制度等农业补贴市场化改革以来,“黄箱”补贴措施大部分逐步转向“绿箱”和“蓝箱”补贴。目前“黄箱”政策中特定产品仅小麦和稻谷执行最低收购价,非特定产品仅农机购置补贴仍在执行。当前中国“黄箱”政策实施过程中稻谷和小麦补贴存在较大争议,存在爆箱风险。

“绿箱”政策是与生产脱钩、对贸易和生产没有扭曲作用(或扭曲作用非常小)、且 WTO 没有数量限制的农业支持政策,该类政策不与产品、生产规模、市场价格等因素挂钩。商务部向 WTO 通报的国内农业补贴数据显示,2016 年中国“绿箱”补贴占农业总产值比重为 13.1%,远低于美国(33.6%)、日本(20.2%)、欧盟(16.8%)等发达经济体,中国人均“绿箱”补贴仅 925 美元,远低于美国、日本和欧盟的平均水平(22 948 美元)。中国 60%的“绿箱”支出用于一般性公共服务,用于收入保险和安全网、救灾等方面的支出较少;而美国和欧盟用于一般性公共服务的支出比重为 11.3%和 9.9%,粮食援助和直接支付占比接近 90%。总体来看,中国“绿箱”政策存在内部支出结构不均衡的突出现象。

“蓝箱”政策与限产计划挂钩,作为特定产品“黄箱”政策受限情况下的重要替代政策,主要是通过按固定数量给予农业生产者直接补贴,该政策不受支持额度限制,如停耕、退耕情况下按固定面积和固定单产给予直接补贴都是此类政策。目前 WTO 主要成员中仅日本、挪威、冰岛等少数国家在大米、奶制品、牛肉等产品领域使用“蓝箱”政策,“蓝箱”政策退出已是大势所趋<sup>[18]</sup>。中国主要在辽宁、吉林、黑龙江和内蒙古等地对玉米和大豆进行补贴,在新疆开展棉花目标价格补贴,但受“蓝箱”政策实施条件要求限制,实际执行过程中往往出现“上蓝下黄”(中央要求和地方执行差异)、“蓝箱不蓝”(补贴措施与规定标准错位)等困局。

### 2.2.2 农业国内支持政策合规问题

中国的产业支持政策合规性是其他 WTO 成员挑起对中国经贸争端的重要缘由,仅 2001—2020 年全球对中国挑起的反补贴和反倾销调查就达到 1 461 项,其中反倾销 1 272 项、反补贴 189 项,尤其是近五年针对中国发起的反倾销和反补贴调查案件数量激增。其中,美国是对中国发起贸易救济案件的第一主要国家,累计发起 308 起,美国方面指责中国在农业补贴方面未按照入世承诺兑现。例如,2016 年 9 月 13 日,美国针对中国小麦、籼稻、粳稻和玉米等方面的种植补贴问题向 WTO 提起申诉;同年 9 月,欧盟、澳大利亚、加拿大和泰国先后申请加入磋商;10 月,美国不满意磋商结果并要求成立专家组审理案件(中国表态并拒绝);2017 年 1 月,在美国二次要求下成立了专家组,美国重申了中国在部分农产品上的市场价格支持超出了承诺范围的担忧。此后 301 调查再次对农业发难,美国以中国农业国内支持政策为借口对中国农业展开的无端打压从未停止。事实上,美国农民 40%的收入来自政府补贴,美国针对中国的指责是违背事实和损害双边利益的,如何应对欧美国家农业支持政策的无端指责是需要持续高度关注的重要议题。

### 2.3 农业产业安全政策

贸易救济措施逐步被用于维护国家农产品贸易安全。金融危机以来,全球经贸格局动荡不安,尤其是近五年来逆全球化思潮抬头和涉华贸易摩擦持续加剧,中国面临的贸易救济案件居高不下,2001 年至 2021 年 9 月底,中国作为被诉国的贸易救济案件达到 1 912 起,其中特朗普执政期间(2017—2020 年)中国作为被诉国的贸易救济案件达到 413 起,占同期全球贸易救济案件总数的 32%,是全球贸易救济第一大被诉国。随着中国综合实力的提升和对国际贸易规则更为成熟地运用,中国开始逐步使用贸易救济措施处理国际贸易中的争端问题,争取合理权益的同时反制反华势力的无端挑衅。商务部公开数据显示,2001 年至 2021 年 9 月

底, 中国共对全球发起 299 起贸易救济案件(表 1)。其中, 反倾销 280 起, 占比 93.65%; 反补贴 17 起, 占比 5.69%; 保障措施 2 起, 占比 0.67%。而入世 20 年来, 中国针对农产品以及酒、饮料和茶发起的贸易救济案件共 16 起(反倾销 9 起、反补贴 7 起), 其中近五年来发起的涉农贸易救济案件共 9 起(反倾销 5 起、反补贴 4 起), 占总数的 56.25%, 被申诉国主要为美国、澳大利亚和巴西。这充分说明近年来中国对国际规则的掌控和运用逐步成熟, 越来越多地采用贸易救济措施争取合理的国际贸易权益。

表 1 2001—2020 年中国对外贸易救济案统计(两反一保)

贸易救济案件	总数	涉农	主要国家(涉农案件数)
反倾销	280	9	美国(4)、巴西(1)、欧盟(2)、澳大利亚(2)
反补贴	17	7	美国(3)、欧盟(2)、澳大利亚(2)
保障措施	2	0	/
合计	299	16	美国(7)、欧盟(4)、澳大利亚(4)、巴西(1)

数据来源: 中国贸易救济信息网, <http://cacs.mofcom.gov.cn>。

自由贸易协定中特殊保障措施的“安全阀”效果显现。自由贸易协定中的特殊保障措施是在 WTO 贸易救济措施框架之下进一步做出的特别保障措施安排, 经历了从无到有、逐步完善的过程, 对农业领域因贸易减让而造成的损失进行有效补偿, 成为平衡自由贸易协定产生的事实上的不公平的重要杠杆。随着中国自由贸易网络规模的扩大和“朋友圈”扩容, 农业作为自由贸易区谈判的关键领域面临让步和被原产于自由贸易协定合作伙伴的优势农产品冲击的危机, 尤其是 RCEP 达成和潜在的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP) 等可能会对中国农业发展造成巨大冲击。

鉴于此, 中国根据不同自由贸易协定合作伙伴的产业特性和进口规模, 差异化实施了基于自由贸易协定项下进口农产品特殊保障措施, 措施运用频率和灵活性明显上升, 有效保障了国内相关农产品的生产稳定和供应安全。目前中国已经针对进口农产品实施的特殊保障措施涉及新西兰、澳大利亚等自由贸易协定合作伙伴, 涉及原产于相关国家多种农产品<sup>①</sup>。自贸协定中特殊保障措施的运用对国内相关农产品的生产和供应形成缓冲, 避免了原产于自贸协定合作伙伴的优势农产品大规模进口冲击国内市场, 维护国内农业生产积极性和长期的农产品供给安全。

贸易调整援助制度逐步建立并发挥积极作用。贸易调整制度是指在经济全球化条件下, 由政府主导对因自由贸易(进口增加)或产业转移而遭受利益损失的本国产业、企业及其工人给予相关援助的一种公共政策措施, 在欧盟、日本、韩国得到广泛应用。贸易调整制度的基本理念和主要手段是对因市场开放而遭受进口竞争损害的产业、企业和工人提供政策性援助; 援助内容包括资金、技术、咨询服务和政策支持等; 贸易调整制度的根本目的是帮助国内的产业、企业和工人在面对市场开放冲击时自行调整以适应市场竞争(进口产品挤压), 推动国内相关产业结构调整、企业经营管理模式升级和产业工人技术水平提升, 推动产业整体市场竞争力攀升。2017 年 7 月 15 日, 上海自由贸易区对标国际贸易规则, 率先启动贸易调整援助试点工作, 重点针对自由贸易试验区内注册且符合贸易调整援助制度相关规定的企业提供政策支持<sup>②</sup>; 此后, 贸易调整援助试点工作在全国范围内逐步推广, 如深圳发布《中国(深圳)自由贸易试验区贸易调整援助试点办法》、

① 参见《海关总署关于公布〈中华人民共和国政府和新西兰政府自由贸易协定〉项下进口农产品特殊保障措施实施办法(海关总署公告 2008 年第 91 号)》《关于对进口原产于新西兰的黄油及其他脂和油实施特殊保障措施(2009 年第 40 号)》《海关总署关于发布实施特殊保障措施的公告(海关总署公告第〔2013〕4 号)》《关于进口原产于新西兰的乳酪实施特殊保障措施的公告(海关总署公告〔2014〕19 号)》《关于〈中华人民共和国政府和澳大利亚政府自由贸易协定〉项下进口农产品特殊保障措施实施办法的公告(海关总署公告 2015 年第 66 号)》《关于自由贸易协定项下进口农产品实施特殊保障措施有关问题的公告(海关总署公告 2019 年第 207 号)》等。

② 根据《中国(上海)自由贸易试验区贸易调整援助试点办法》规定“在上海自贸试验区内, 工商注册登记满 3 年以上的企业, 因其国内销售的主要产品受到同类或直接竞争产品进口冲击, 或者出口产品在主要目标国家或地区受到贸易摩擦及其他贸易壁垒影响, 导致出现以下情形之一的, 可以提出贸易调整援助申请: 一是企业一年内 20% 以上, 或连续两年每年 10% 以上的员工出现离职; 二是企业主要产品产量或销售量较上一年度下降 30% 以上。”

浙江获批商务部贸易调整援助试点省份，在全国率先探索全省域贸易调整援助制度建设试点。

## 2.4 农业贸易促进政策

以畅通贸易为目标的农业对外合作成效显著。中国积极推动农业对外合作深化发展，构建了农业对外合作政策体系、工作机制、多双边合作平台和公共服务体系，形成了具有中国特色的农业对外合作框架体系。政策层面，先后发布《农业对外合作“两区”建设方案》《共同推进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动》等一系列支持农业对外合作的指导意见和具体方案，推动设立了国家级境外农业合作示范区和农业对外开放合作试验区，发挥制度集成创新和农业合作示范试点作用，推动农业对外合作深化发展。工作机制方面，建立了以联席会议制度为核心的农业对外合作工作机制。截至2019年年底，协同各单位和全国20多个省份共有250多项国际合作项目顺利开展。多双边合作机制和公共服务方面，中国积极推动农业技术输出，建立了制度建设、金融服务、人才培养、法律顾问等领域的海外合作平台和服务项目。截至2019年年底，中国与全球150多个国家和地区开展了农业科技合作，与105个国家建立了双边农业合作机制，参与了十多项多边合作机制，尤其与发展中国家和“一带一路”沿线国家的农业合作快速发展。截至2019年10月，中国向30多个发展中国家派出超过1100名农业专业人才，占联合国粮农组织（FAO）南南合作派出总人数的60%。农业农村部国际合作司公开资料显示，截至2019年年底，中国有超过60项农业新技术和新产品走向全球150多个国家和地区，正式签订82份对外科技合作协议<sup>①</sup>，共建联合实验室（或联合研究中心）62个<sup>②</sup>、海外联合实验室4个、FAO和世界动物卫生组织（OIE）参考实验室6个<sup>[19]</sup>。

农产品贸易和投资高质量发展基地建设提速升级。农产品贸易和投资高质量发展基地建设是供给侧结构性改革的内在要求，有助于准确把握建设和发展方向，推动部门协调形成促进农产品贸易的工作合力，发挥制度体系集成创新和经验快速推广优势<sup>[20]</sup>。2021年5月8日，农业农村部根据《农业农村部办公厅关于开展农业国际贸易高质量发展基地建设的通知》（农办外〔2021〕1号）要求，公布了全国范围内首批认定的115个产业集聚度高、生产标准高、出口附加值高、品牌认可度高和综合服务水平高的农业国际贸易高质量发展基地，同时13家企业被纳入农业国际贸易高质量发展基地管理体系名单。

国家统计局数据显示，入世20年来中国农、林、牧、渔业外商直接投资企业数量累计新增2651家，累计实际使用外商直接投资金额167亿美元，对外直接投资存量达211亿美元。依托相关基地推动农业国际贸易和投资高质量发展，积极发挥基地在制度体系建设、投融资平台建设、产业信息集散等方面的“领头羊”和“兴奋剂”作用，助力品牌打造、国际认证、联盟建设等企业国家化进程，带动更多市场主体竞争力整体提升，尤其是推动出口型农企扭转“加工率低、附加值低、特色不明显”的局面，增强中国农业贸易和投融资领域的整体效率和综合质量，进一步构建全方位、多层次、宽领域的农业贸易全面开放新格局。

## 3 WTO 农业贸易规则变迁对中国农业贸易的机遇和挑战

### 3.1 WTO 农业贸易谈判和规则变迁

受制于农业问题的特殊性、复杂性和敏感性，农业贸易谈判长期游离于国际贸易协定之外，而1986—1994年的乌拉圭回合农业谈判和2001年至今的多哈回合农业谈判，是WTO农业谈判过程中最具影响力的两轮谈判，也是农业贸易谈判的重要转折点。农业贸易在乌拉圭回合农业谈判结束后才正式被纳入多边贸易规则体系之内，接受统一约束和管理。尽管乌拉圭回合农业谈判达成了《农业协定》，但对于主要利益方关注的关税壁垒、国内支持政策削减、出口补贴下调等关键问题都未能达成一致意见，存在明显的局限性。多哈回合农业谈判在乌拉圭回合农业谈判的基础上将为发展中成员创造更多贸易和发展机会作为重要目标，将发展中成员的利益诉求上升为谈判核心。由于在发达成员和发展中成员内部农业补贴和农业产业地位存在较

<sup>①</sup> 涉及83个国家和地区、38个国际组织、7个跨国公司、盖茨基金会等。

<sup>②</sup> 涉及美国、加拿大、日本、荷兰、澳大利亚、巴西等国家和地区。



大差异，多哈回合农业谈判进展缓慢但仍取得了一系列重要成就，先后达成了《框架协议》《香港宣言》模式案文、WTO巴厘岛部长会议“早期收获”成果、内罗毕部长会系列成果等阶段性成果（表2）。

表2 多哈回合农业谈判系列阶段性成果

时间	成果	主要内容	评价
2004年7月	《框架协议》	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 国内支持：对“黄箱”、微量允许和“蓝箱”措施按照分层公式进行削减，对发展中成员用于生计和资源匮乏农民的微量允许可以免于削减；对“蓝箱”封顶，引入“新蓝箱”概念；加强“绿箱”纪律</li> <li>2. 市场准入：对关税按照“高税多减”的原则从低到高分层削减，允许发展中国家对一些特殊产品采取小幅减让措施</li> <li>3. 出口竞争：平行取消部分出口支持措施中的贸易扭曲成分，但给予发展中成员特殊与差别待遇</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 有利于减少农产品贸易扭曲，促进公平和自由贸易</li> <li>2. 给予发展中国家特殊与差别待遇，体现了多哈回合是发展回合的特殊意义</li> </ol>
2005年	《香港宣言》	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 国内支持：发达成员对扭曲贸易的国内支持进行实质性削减</li> <li>2. 市场准入：明确发展中成员可自主指定适当数量关系到粮食安全、农民生计与农村发展的产品为特殊产品，可有比其他产品更大的灵活性；明确发展中成员有权使用特殊保障机制，为发展中成员使用有效的救济措施奠定了基础</li> <li>3. 出口竞争：明确2013年年底前取消所有出口补贴</li> </ol>	<p>在《框架协议》的基础上针对农业谈判取得了实质性的进展，并且进一步促进了发展中成员的农业发展</p>
2008年	模式案文	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 国内支持：确定了国内支持总体削减及纪律，且发展中成员享有较小的削减幅度和较长的实施期</li> <li>2. 市场准入：确定了关税削减公式及特殊产品数量和待遇，发达成员农产品关税平均削减幅度不得低于54%，而发展中成员平均削减幅度最高不超过36%，且发展中成员可以根据粮食安全、生计安全和农村发展三方面的指标自主指定特殊产品</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在《框架协议》和《香港宣言》的基础上，2008年WTO农业谈判又形成了较为成熟的模式案文</li> <li>2. 因少数成员意见不统一未能最终达成而缺乏法律基础，但得到了多数成员认可，奠定了后续谈判基础</li> </ol>
2013年	WTO巴厘岛部长会议“早期收获”成果	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 国内支持：通过了“粮食安全公共储备”临时方案，要求所有成员需要对发展中成员因为粮食安全产生的补贴超出规定的现象予以包容克制</li> <li>2. 市场准入：一是对配额申领和配额期限等关税配额管理环节的信息公布和通报义务进行了严格规定，强调透明度纪律；二是建立关税配额未完成机制，对成员以配额管理限制进口的行为进行了规则约束；三是明确发展中成员延续既有管理方式的特殊与差别待遇</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 为发展中成员使用粮食安全公共储备相关条款的权利提供了规则框架</li> <li>2. 进一步为促进贸易公平和自由奠定了基础</li> </ol>
2015年	内罗毕部长会系列成果	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 规定取消所有出口补贴，对各类出口竞争措施施加严格纪律</li> <li>2. 针对发展中成员关注的棉花、特殊保障机制、粮食安全公共储备等议题形成长决定</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 强制取消农产品贸易出口补贴具有里程碑意义，有利于创造更加公正的国际贸易环境和提高农民收入</li> <li>2. 形成的部长决定为后续谈判提供了充分授权</li> </ol>

资料来源：根据公开资料整理。

### 3.2 WTO改革中的农业贸易规则

新一轮的WTO改革始于2018年，目前中国、美国、欧盟、加拿大和印度等成员已围绕上诉机构存亡、特殊与差别待遇取舍和加强通报与透明度义务等WTO改革过程中的焦点问题提出了改革方案，农业贸易规则调整即为WTO改革中各成员重点关注的内容之一。欧美发达成员针对涉及农业贸易规则的透明度问题、特殊与差别待遇问题、技术转让和知识产权问题等改革议题的态度总体一致，如主张贸易补贴透明化、取消或逐步退出特殊与差别待遇、重视技术和知识产权保护等。但欧美发达成员阵营在一些具体领域的态度略有差异。例如，美国试图把一些超出发展中成员期望和承受能力的议题塞进WTO机制中，包括涉及主权让渡

的投资自由化、敏感产业服务贸易自由化,这超过了绝大多数发展中成员和部分发达成员的可接受范围<sup>[21]</sup>;欧盟和日本方面则反对美国单方面提高关税的贸易保护主义行为,强调多边主义的现实意义,同时高度重视争端解决机制(DSM)改革问题,这与此前美国蓄意阻挠WTO贸易争端解决仲裁机构法官的遴选程序形成明显对比。中国在提交的《中国关于世贸组织改革的建议文件》中明确提出了关于农业贸易规则调整的意见,中国重点关注了WTO农业谈判中的规则不公平问题,明确主张逐步削减并最终取消部分成员特别是发达成员拥有的“综合支持量”(AMS)特权,并达成粮食安全公共储备的永久解决方案。长期以来发达成员依靠拥有的AMS特权,以远高于WTO成员普遍拥有的微量允许标准向特定农产品提供大规模补贴,造成了农业生产和农业贸易的严重扭曲<sup>[22-24]</sup>。

中国在WTO改革过程中关于农业贸易规则的主张代表了绝大多数发展中成员的根本利益,有助于纠正WTO农业领域存在的规则不公平问题,增强发展中成员维护粮食安全的综合能力,为推动WTO改革朝着公平公正、科学合理的方向发展贡献了中国力量。农业贸易规则作为WTO改革进程中的重要议题,在目前已经提交的改革方案中主要基于总体改革思路提出了部分的改革意见,并未形成明确的改革细则;随着WTO改革的进一步推进,农业贸易有望作为一个独立议题形成完整的规则体系。从自身实际情况出发,以维护国家粮食安全为大前提,有理、有利、有节地维护国家利益,传递中国方案和中国诉求,积极承担大国责任,做好“打持久战”的准备,朝着建立更为完善合理的农业贸易规则的目标不断努力。

### 3.3 规则变迁对中国农业贸易发展的机遇和挑战

WTO改革将推动世界经贸格局进入新的发展阶段,贸易环境的深刻变化和贸易规则的变迁既为中国农业贸易带来了新的发展机遇,也带来了一系列新的挑战,中国农业贸易发展将面临新特征、新要求与新矛盾、新挑战交错杂糅的危机并存新阶段。

入世20年来中国的国际贸易地位得到显著提升,在WTO改革进程中的参与度和话语权明显增强。在农业贸易规则变迁中,中国面临两方面重要机遇:一方面,以中国为代表的新兴经济体成员积极参与WTO改革,有希望推动构建一个更加公平合理的国际农业贸易治理体系,中国的改革建议和改革诉求有望在新的农产品贸易规则中得到体现,尤其是中国主张的调整AMS特权等能够直接产生贸易效应的农产品贸易规则改革方案被采纳,将有助于促进中国及广大发展中成员的农业生产和农业贸易发展,维护合理的贸易利益;另一方面,中国在农产品贸易和全球经济发展中具有重要地位和突出影响力,因此在农产品贸易争端解决机构改革中有望获得关键席位和话语权,在WTO和农产品贸易争端解决机构的日常工作和重要事件裁定中发挥作用,能够推动农业国际贸易和投资规则的升级和重构,具有维护自身发展利益和提升国际综合影响力的双重效果,同时进一步巩固中国在全球经贸格局变迁中的引领者地位。

WTO农产品贸易规则的变迁也必将带来新的危机和挑战,主要分为以下三个方面。一是发展中成员的地位被发达成员质疑,特殊与差别待遇面临被取消。随着中国经济实力和全球经济贸易占比整体攀升,中国已经成为全球经济增长的重要一极。发达成员认为中国通过自我认定为发展中成员的方式享受“特殊与差别待遇”,违背了WTO的基本规则而造成了事实上的贸易不公平。近年来,发达成员在各种场合无端指责中国的发展中成员地位问题,并采取强迫手段打压中国经济。必须承认当前发达成员仍是把持WTO和国际贸易规则的主要力量,在新一轮的WTO改革和农产品国际贸易规则变迁中中国的发展中成员地位和特殊与差别待遇问题将面临极大挑战。二是国有企业和产业补贴受质疑,产业政策透明度难度提升。发达成员长期以来都拒绝承认中国的市场经济地位,质疑中国国有企业和产业补贴政策的合规性,指责中国未能按WTO规定恰当履行透明度义务,相关的产业发展信息尤其是产业补贴领域的信息没有向WTO恰当通报,强烈要求中国以更高标准履行透明度义务,并试图制定专门的反制措施。多方磋商、相互妥协是新一轮WTO改革顺利推进的重要原则,中国或将面临发达成员对透明度问题的更高要求。三是WTO贸易争端解决机构的改革面临较大不确定性,农产品贸易争端解决前景不容乐观。在WTO上诉机构停摆后,包括中国在内的16个成员决定以仲裁机制代替上诉机制,从而商定建立“基于《关于争端解决规则与程序的谅解》第25条的多

方临时上诉仲裁安排”(Multi-party Interim Appeal Arbitration Arrangement, MPIA), 但 MPIA 很多细节缺失, 本身并不稳定。面对没有上诉机构的 DSM, 相应的争端处理结果恐难以令各方满意, 甚至不排除最终废弃 DSM 而走向单边措施的可能。农业贸易规则变迁是 WTO 改革进程中的必然, 面对规则体系变革带来的不确定风险和挑战, 要坚持深化改革和对外开放, 积极推动 WTO 农业贸易规则改革, 妥善处理对外贸易争端, 全面提升产业竞争力, 以自身的发展壮大应对外部的千变万化。

#### 4 前沿问题、发展方向与重点

入世的 20 年, 是中国农业发展取得辉煌成就的 20 年, 也是中国农业在不确定性和危机涌动中走向世界、拥抱世界的 20 年, 中国农产品贸易大国地位牢固树立, 农业国际贸易和投资高质量发展势在必行。国际经济格局“东升西降”、新技术革命引致发展模式转变、国际经贸规则体系重构, 新冠肺炎疫情持续蔓延加剧了全球经济萧条和经贸环境紧张局势, 全球价值链区域化、集团化趋势加强。而 WTO 多边贸易体制改革进展滞后, 逆全球化思潮和疫情蔓延加剧了脱钩风险, 贸易争端、农产品内外价格倒挂、供应链不稳定、耕地资源紧缺、极端天气频发等因素交织激化了粮食安全危机, 下一个 20 年, 中国农业贸易面临由大变强的一系列新命题。

##### 4.1 农业国际贸易前沿问题展望

中国正处于百年未有之大变局的历史洪流中, 在农业国际贸易遭遇疫情、贸易摩擦、量化宽松、技术革命、规则变化、秩序重构、碳达峰、碳中和、内外双循环等复杂因素冲击的局势下, 笔者认为“十四五”时期乃至更长阶段内围绕农产品国际贸易有 12 个方面的议题值得展开深入研究。

议题一: 重大公共卫生事件与农产品贸易和粮食安全问题。无论是从短期运行还是长期趋势来看, SARS 病毒事件、H1N1 猪流感、西非埃博拉疫情、非洲猪瘟、新冠肺炎疫情等重大公共卫生事件都毫无例外引发了农产品贸易和粮食安全的全球性恐慌, 粮食出口限制、进口禁令、粮食危机等都是重大公共卫生事件所引起的连锁反应, 被提升到了全球所有国家都高度瞩目的中心位置<sup>[25-26]</sup>。围绕这一议题开展理论型、基础性、应用型的系统性研究是提升全球粮食安全治理能力, 增强农业领域抗击重大公共卫生事件忧患意识和应对能力的重要内容。必须要时刻做好未来发展中遭遇更为复杂、更具有冲击力的重大公共卫生事件的准备, 牢固保障粮食安全, 维护国家的长治久安。

议题二: 全球供应链、价值链、产业链重构和贸易格局变动与农业贸易问题。金融危机、大国博弈和新冠肺炎疫情的多重冲击, 造成了全球供应链体系、价值链体系、产业链体系的局部断裂及重构现象和国际贸易格局的变迁, “三链”的调整重构和国际贸易格局的变迁推动农产品贸易在进出口产品结构、贸易对象、国内主要贸易区域、产业及产品竞争力等方面发生深刻变化。开展“三链”重构和国际经贸格局变迁背景下农业贸易系列问题的研究, 是规划中国农业贸易供应链和产业链体系完整性、推动农业价值链的体系化和结构优化、适应价值链体系重构发展趋势、提升中国在粮食安全治理领域综合能力的重要课题。

议题三: “疫情、灾情、舆情”三情叠加、贸易保护、量化宽松等外生因素与大宗农产品贸易问题。新冠肺炎疫情、极端天气导致的水旱等灾情和国际负面舆情叠加, 贸易保护主义、量化宽松等外生因素层出不穷, 大豆、玉米、小麦、食用植物油、高蛋白肉类等大宗农产品进出口面临阶段性或深层次结构性调整。例如, 三情叠加导致大宗农产品国际炒家频频出手哄抬价格, 对国际农产品交易市场安全造成影响; 中美贸易摩擦导致中国自巴西的大豆进口规模快速攀升; 量化宽松抬升大宗农产品国际价格, 明显抑制了农产品贸易增长。研究类似的外生因素与大宗农产品贸易之间的关联影响及外生冲击应对策略问题, 是保障大宗农产品贸易稳定、夯实中国粮食安全基础的重要课题。

议题四: 农产品贸易逆差与国家粮食安全和国家安全。自 2004 年开始, 中国农产品贸易就由出口创汇转变为持续性的贸易逆差, 2020 年中国农产品贸易逆差达到 947.7 亿美元的历史新高, 同比增长 32.9%, 持续攀升的贸易逆差背后是居高不下的农业外贸依存度。在中国深度融入全球化、参与全球化的背景下, 围

绕高企的农业外贸依存度是否会影响中国粮食安全, 农业贸易逆差产品结构、国别(地区)结构如何调整, 农业贸易逆差对国内粮食生产的冲击和应对策略等问题进行系统性研究是关系国家安全的重大课题。

议题五: 区域贸易协定对农产品贸易的影响。贸易保护主义、单边主义和民族主义等逆全球化势力大行其道, 多双边区域贸易协定因其灵活性高、谈判成本低、时间周期短、易达成、执行难度低等突出优点而受到广泛认可, 农产品贸易问题是各区域贸易协定谈判中绕不开的重难点话题, 中国也长期致力于以构建区域贸易协定网络推动农产品贸易发展。开展区域贸易协定建设的农产品贸易效应研究, 是符合当前宏观发展规划和微观产业发展趋势的重要课题, 将有助于推动中国区域贸易协定谈判和升级, 提升中国对外开放水平。

议题六: WTO 多边贸易体制改革对农产品贸易的影响。全球主要经济体先后提交了 WTO 多边贸易体制改革的思路和建议, 农业问题是争议的焦点之一, 目前各成员在核心利益诉求上并未达成一致意见, WTO 改革前景面临诸多不确定性。前瞻性研究 WTO 改革的不同走向对中国不同地区、不同产品、不同贸易对象之间农产品贸易的潜在影响, 早做预案、早演练, 确保将 WTO 改革可能产生的正向促进效应发挥到极致, 将负面舆情和负面冲击效应降到最低, 切实保障中国农产品贸易稳定发展, 坚守国家粮食安全的基本底线。

议题七: 内外双循环背景下如何建设农产品的内外双循环体系。农业供需结构性失衡矛盾依然突出, 面对产业消费需求分层和消费升级, 以及全球粮食危机加剧, 粮食成为“硬通货”的国内国际大环境, 如何利用内外双循环打通和调动国内国际两个市场、两种资源, 推动农产品供给结构逐步调优, 提升农产品综合供给能力和农业质量效益, 增强农业现代化水平和农业市场主体整体竞争力等一系列问题都迫切需要开展有针对性、有策略性的研究, 夯实国家粮食安全根基。

议题八: 碳减排背景下全球生物能源技术进步与能源政策对农产品贸易和粮食安全的影响。节能减碳导致全球生物能源需求上升, 生物质能源的发展将粮食市场和能源市场紧密地联系起来, 化石能源价格和粮食价格关联性显著增强<sup>[27]</sup>。生物质能源政策压实和利用规模增大扩张了世界粮食的需求量, 一定程度上助推国际粮食价格上涨和粮食供应长期趋紧。中国作为全球粮食进口大国和“碳达峰”“碳中和”承诺国家, 研究生物质能源政策对中国农产品贸易和粮食安全的影响, 有助于填补这一领域的研究缺陷, 是主动适应全球减碳大环境和筑牢粮食安全底线的现实要求。

议题九: 科技革命、高效率信息交互与各国宏观政策联动效应对农产品贸易的影响。现代信息技术的发展和技术变革直接提升了信息交互和全球联动的效率, 尤其是国际农产品市场供需信息和各国农业政策、能源政策、金融政策、政治变局等信息实时同步, 直接导致各个国家和地区之间产业政策的联动调整, 如美国联邦储备系统的货币政策和中美贸易摩擦加征农产品关税等信息的传递, 能瞬间改变全球期货市场的格局, 影响全球的农产品供需关系、产业政策、关税税率、合作关系等方方面面。开展科技革命、信息交互和政策联动对农产品贸易的影响研究是有效规避市场风险, 提高农业供应链抗风险能力的关键内容, 也是维护国家安全的内在要求。

议题十: 农业贸易与数字贸易、跨境电商发展的一系列问题。数字贸易、跨境电商在驱动新一轮全球化的同时, 颠覆式改变了全球价值链分工, 推动重塑全球经贸格局, 加剧了大国博弈的强度和烈度, 围绕数字贸易技术和产业规则的白热化竞争成为大国博弈的新前沿和产业竞争的“新赛道”。当前以产业政策、知识产权、行业标准、制度法规、行业监管等技术和产业规则为核心的竞争是数字贸易博弈的主要走向。毫无疑问, 数字贸易竞争将对未来世界农业贸易的格局产生广泛而深刻的影响, 开展数字贸易、跨境电商发展对农业贸易的影响研究, 是抢占产业发展制高点、争夺未来农业贸易发展主动权和话语权的重要课题。

议题十一: 农业服务贸易产业发展规划与对策。在经济转型升级和数字经济快速发展的背景下, 农业服务贸易顺应供给侧结构性改革大势, 成为农业国际贸易综合竞争力提升的新增长点<sup>[28]</sup>。农业服务贸易是近年来随着中国对外开放水平和农业“走出去”步伐加快而兴起的新的产业增长方向, 在服务贸易被纳入“大农业贸易”范畴并予以积极推进的背景下, 农业服务贸易将成为未来中国农业“走出去”和形成农业国际竞争新优势的重要支点。因此, 积极适应双循环新发展格局, 加大对农业服务贸易的内涵和框架体系研究、产业

发展布局研究、产业人才培养研究和国际规则、国际竞争优势培育等内容的系统性研究是极具现实意义的。

议题十二：农业贸易高质量发展与乡村振兴、共同富裕的有效衔接和协同联动。农业贸易高质量发展是实现乡村振兴和共同富裕的有力举措，以乡村振兴和共同富裕形成农业贸易高质量发展的强大推力，以农业贸易全面开放新格局建设倒逼乡村振兴提速增质，促进共同富裕，构建乡村振兴与农业贸易高质量发展的联动机制，促进共同富裕与高质量农业贸易协同发展。在当前农业贸易结构不均衡、比较优势不突出、资源禀赋受限制、要素配置扭曲等矛盾仍然存在，供给侧结构性改革深度推进，乡村振兴和共同富裕全面发力的背景下，研究打通乡村振兴与农业贸易有效衔接的痛点、难点和堵点，挖掘产业融合潜力，推动产业兴旺有效联动，为实现共同富裕伟大目标而奋斗。

#### 4.2 未来中国农业贸易的发展方向及重点

##### 4.2.1 新时期中国农业贸易发展整体定位

“十四五”规划和2035年远景目标纲要擘画了中国未来5年以及15年的发展新蓝图，宣示了以中国共产党为领导核心，夺取全面建设社会主义现代化国家新胜利的坚定决心，揭示了中国经济发展从高速增长阶段转向高质量发展阶段的基本特征。在经济发展由高速增长向高质量发展迈进的新时期，要高度重视巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接，重视农业作为国民经济压舱石和稳定器的重要性，构建以强大国内市场为核心的内外双循环新发展格局，助推农业贸易产业链调整重塑和价值链升级，增强农业贸易供给体系对需求变化的适应性和协调性。新时期，中国农业贸易宜定位于推动构建农业全面开放新格局，致力于提高农业贸易质量效益和竞争力，推动农业贸易高质量发展、推动国家粮食安全、推动实现乡村振兴。

##### 4.2.2 农业贸易发展与农业全面开放新格局

立于时代潮头，农业贸易要作为全面开放新格局的战略支点。在“百年未有之大变局”的背景下，中国对外开放和农业贸易发展面临许多新的挑战，贸易保护主义和单边主义等逆全球化思潮盛行，新冠肺炎疫情深刻影响和改变了全球农业产业链的重构和布局，市场结构和贸易投资规则的不确定性和不稳定性显著增强，农业贸易受到出口禁令和进口限制的严重冲击，中国农业贸易的比较优势和竞争力面临新的考验，农业贸易的主导权和掌控权总体偏弱。以复杂的农业贸易发展环境为基础，拓展新思路、新举措，不断提升综合竞争力，强化市场掌控力和比较优势；密切关注国际农业贸易市场走势和政策导向，提高市场不确定性和不稳定性的应对能力；发挥关税、配额、“两反一保”等贸易手段平衡市场需求，提高农业贸易宏观调控能力；尝试构建新型农业贸易伙伴关系，优化农业贸易市场布局，建立农业投资和农业贸易联动机制，推动建设农业全面开放新格局。

##### 4.2.3 农业贸易发展与构建农业内外双循环新发展格局

顺应新形势、新要求，农业贸易要成为助力双循环发展的先行者。国内大循环是解决中国农业供给和粮食安全问题的根本战略，是解决国家长治久安问题的“定心丸”。积极适应新发展格局，以国内大循环为核心，激活农产品供给主体市场活力，充分发挥比较优势，打造高质量的农业生产和供给体系，保障口粮绝对安全；调动国内市场生产和消费潜力，加压测试农业供应链的稳定性和可靠性。重视对外开放，畅通国际国内双循环，以农业贸易为通道促进农业供给要素自由流动，拓展进口多元化渠道，完善全球供应链布局，优化国内农产品供应体系，促进出口规模扩张和出口质量提升，增强农业贸易和粮食安全韧性。

##### 4.2.4 农业贸易发展、平衡与粮食安全

快速推进中国农业贸易发展的同时，要协调处理好一系列发展不均衡和资源不均衡问题与粮食安全之间的关系，促进农业贸易高质量发展，全面提升国家粮食安全保障能力。一是要处理好新时期居民消费升级对健康营养食物需求产生的供需结构不平衡的矛盾，国内粮食消费正由“吃得饱”向“吃得好”“吃得营养”加快转变，传统的农产品供给结构已经难以有效满足老百姓消费升级的需求，处理好供需结构失衡是今后相当长时间内的重难点问题。二是要处理好后疫情时代粮食作为战略物资的地位被强化后，全球粮食贸易格局失衡产生的风险，新冠肺炎疫情加剧了全球粮食危机风险，部分农产品供给缩减、价格飙升，打破了全球粮食的可供性、获取性与稳定性，农业对外依存度较高的国家面临断供风险，贸易限制加速农业贸易流通效率

下滑,科学处置失衡风险关乎国家粮食安全和农业贸易未来走向。三是要处理好国内农产品供应的品种和区域结构与农业出口高质量发展之间不匹配的问题,尤其是农业主产区与农业出口贸易优势区错位和优势农产品与出口贡献度错位问题,推动农业出口高质量发展。四是要处理好农产品进口与国内供给之间的均衡问题,中国农业贸易规模持续攀升,大豆、玉米、牛奶、食糖、牛肉等农产品对外依存度居高不下,协调国内供给和进口规模之间的平衡关系是维护国内市场稳定、保障国家粮食安全的重要内容。

## 5 推动农产品国际贸易高质量发展政策建议

### 5.1 促进市场环境更加开放

把握好新时代对外开放的新要求和农业对外开放的新趋势、新特征、新诉求,统筹国内国际两个市场、两种资源,坚持“引进来”和“走出去”相结合,构建高水平的农业开放型经济,推动农业贸易和投资高质量发展。坚持高水平“引进来”,坚持引资与引技、引智并举,不断提高国内农业资源空间布局与国外农业市场和农业资源之间的匹配度,提升农产品进出口调控与国内供需趋势间的协调度,有序扩大中国农产品和农业投资市场准入,聚焦重点农产品、紧缺农产品和替代性农产品进口,降低农产品进口高度集中的潜在风险,在安全阈值范围内引进更多满足人民美好生活需要的农产品、农业生产要素和先进经验模式。坚持提升“走出去”的规模和质量,以“一带一路”农业合作为重点,扩大双向开放,积极实施优进优出和出口做大做强战略,促进中国技术、产品、服务、品牌等全产业链优势产能“走出去”,提高资源配置效率。

### 5.2 促进贸易条件更加便利

加快农业新旧动能转换,大力推动具有地域特色和比较优势突出的高附加值农产品出口,培育壮大优势农产品市场竞争力,打造一批具有国际竞争力的平台载体,带动中小出口企业发展和产业转型升级,最大限度地促进农业企业融入国内国际产业体系,激活市场主体创新创业活力。加强与主要农业贸易伙伴在关税和非关税技术性贸易壁垒领域的贸易措施协调,构建标准统一、流程简化的非关税措施和技术标准互认体系,提高农业产成品质量标准,尤其是注重与欧美等发达地区市场标准相衔接,提升现代科技在农业贸易发展中的作用,提升农产品贸易便利化水平和农业生产要素的流通效率。制定农业贸易促进中长期规划,重视农产品品牌建设和农产品贸易跨国企业的培育,完善农业贸易公共服务系统,为企业主体提供精准信息指导,妥善解决贸易纠纷,扶持一批具有国际知名度的名优品牌,打造具有国际竞争力的农产品贸易企业,在产销和定价权等方面形成中国影响力。

### 5.3 促进贸易政策更加灵活

加强国际贸易政策与国内产业政策协调配合,规避国际贸易争端风险,最大限度地促进农业发展。以WTO规则为基准,以保护农民利益、支持农业发展为基本原则,加快完善农业国内支持政策体系。积极研究、调整、用准“黄箱”政策,确保产业发展支持力度稳定、可持续,保障贸易规则与“黄箱”政策的协调性;加快研究扩大“绿箱”政策使用范围,完善“绿箱”法律制度体系,促进农业产业转型升级,实现绿色可持续发展;用好“蓝箱”政策,保证国内农业发展的稳定和整体安全。要坚持农产品现有关税税率不减让,关税配额不扩大,国内支持力度不减弱,充分保障国内农产品市场空间,避免大规模进口农产品造成市场冲击,积极推进“两反一保”措施,推进贸易救济常态化,完善农业贸易调整援助政策,加大对国内农业的扶持力度,提升农业生产的积极性和利润水平,实行更有预见性的进口调控政策,对粮食关税配额进行前瞻性调整,加快研究制定贸易争端国内应急机制,推出一批有引领性、突破性和创新性的政策举措。

### 5.4 促进规则制度更加公平

一是要精准定位中国在农业全球治理中的角色和话语身份,夯实中国作为全球农业制度体系的深度参与者、重要建设者和共同改善者身份地位,牢固树立农业开放型经济发展引领者、发展中国家农业发展与国家利益维护者和国际经贸秩序重构推动者的国际形象,积极推动中国由农业全球治理边缘“辐条国”向“轴心国”转变,全面提升中国参与全球农业治理的综合影响力。二是要全方位、深度参与全球农业治理与全球经

贸格局变革进程,维护 WTO 在农业贸易规则制定中的基础地位,推动 WTO 围绕农业规则不公平、不平衡等核心问题进行必要改革,更多输出中国理念、中国方案、中国倡议,着力提升新兴经济体和发展中国家在全球农业治理过程中的发言权和诉求表达能力,提升其制度性改革和国际规则制定上的话语权。三是积极推动高水平自贸协定谈判和升级,创造稳定、可预期的多双边农业贸易合作内外部环境,同时要积极发挥以农业为重点的自贸试验区、开放区在开放制度先行先试领域的优势,持续优化营商环境。四是要高度重视国内外舆论宣传工作,讲好“中国故事”,充分掌握和运用国际通行舆论手段,积极正面回应国际质疑与负面舆论,努力营造有利于中国农业贸易发展的国际舆论环境,树立积极正面的国际形象。

### 5.5 促进贸易发展更加协同

充分发挥中国农产品市场规模大、产品供需结构丰富、产品质量需求升级、产业发展动能转换的巨大潜在优势,为世界农业发展提供潜力巨大、前景广阔的增长空间的同时,主动做牌,发挥引领者作用,推动农业经贸、科技、人文、制度、法律等领域的深层次合作。加快发展多元化、多层次、多类型的农业生产性服务业,全面推进现代农业建设和农业服务化转型、抢占产业竞争制高点,形成农业“走出去”新动能。尤其要重视加强农业服务贸易发展的顶层规划和中长期战略规划,制定清晰的发展战略,并与乡村振兴、大数据发展、数字经济、供给侧结构性改革、产业转型升级、新基建等国家重大战略和规划相衔接,研究制定配套的政策机制。继续推动促进农业贸易发展,做大做强农业出口贸易,夯实农业进口贸易多元化战略布局,为国家粮食安全、乡村振兴和农业农村现代化提供有利的外部保障,以高水平开放助力国内农业高质量发展。

### 5.6 促进贸易地位更加稳固

结合中国农产品贸易发展的国内外环境,借助 WTO 改革,RCEP、CPTPP、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等各类区域贸易协定建设,南北会谈、贸易磋商等平台 and 对话机制,输出中国理念和中国方案,营造有利于中国农业贸易全面开放新格局建设的国际舆论和贸易投资环境,培育本土国际粮商和知名品牌,强化供应链建设,牢固掌握国际农业贸易的定价权和话语权。切实解决好农业发展和农产品贸易面临的问题,排除农产品贸易发展危机,提升价值链地位,构建自主可控的农业贸易供应链和产业链,牢牢把饭碗端在中国人自己手上,坚决扛稳国家粮食安全的重任。

## 参考文献

- [1] 孙伊然,何曜,黎兵.“入世”20年中国经济安全观的演进逻辑[J].世界经济研究,2021(12):42-53+132-133.
- [2] 沈铭辉.从多边规则接受者到全球贸易公共品提供者:中国入世20年的回顾与展望[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021,25(5):73-82.
- [3] 马相东,王跃生.从加入世界贸易组织到共建“一带一路”:世界经济的中国贡献[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021,25(5):83-92.
- [4] 彭岳.WTO协定在国内法院的适用:中国入世廿年的理论与实践[J].上海对外经贸大学学报,2021,28(4):21+40.
- [5] 朱杰进,魏宇航.中国入世二十年:从艰难融入 to 部分引领[J].国际观察,2021(5):1-25.
- [6] 崔鑫生.“入世”20年:中国与世界互动的回顾与展望[J].人民论坛,2021(20):106-109.
- [7] 屠新泉,武赟杰.入世20周年推动中国营商环境持续改善[J].行政管理改革,2021(7):40-50.
- [8] 姜帅帅,刘庆林.贸易政策不确定性与出口企业加成率:基于中国入世的准自然实验[J].甘肃社会科学,2021(1):138-145.
- [9] 张明昂.贸易自由化如何影响居民健康?:基于中国加入WTO的证据[J].经济学(季刊),2021,21(3):819-842.
- [10] 杨志浩,马妍妍,杨超.进口中间品供给冲击对中国工业企业能源利用效率的影响研究[J].中国地质大学学报(社会科学版),2021,21(1):54-69.
- [11] 唐保庆,任小燕.服务市场开放对服务业增长的促进效应及其传递渠道:来自服务业上市公司数据的微观证据[J].财贸研究,2020,31(10):1-19.
- [12] 常荣平,张艳,冯依彤.中国服务业开放对性别工资差距的影响:基于CHIP数据的实证研究[J].国际贸易问题,2021(3):125-141.

- [13] 彭世广, 周应恒. 中国对“一带一路”国家水果出口增长分析: 基于三元边际的视角 [J]. 农业经济问题, 2021 (4): 132-144.
- [14] 韩振国, 杨静, 李晶. 新中国 70 年农业“走出去”的历程探究 [J]. 世界农业, 2020 (6): 104-109+119.
- [15] 朱晶, 李天祥, 林大燕. 开放进程中的中国农产品贸易: 发展历程、问题挑战与政策选择 [J]. 农业经济问题, 2018 (12): 19-32.
- [16] 仇焕广, 李新海, 余嘉玲. 中国玉米产业: 发展趋势与政策建议 [J]. 农业经济问题, 2021 (7): 4-16.
- [17] 叶兴庆. 加入 WTO 以来中国农业的发展态势与战略性调整 [J]. 改革, 2020 (5): 5-24.
- [18] BRINK L, ORDEN D. Taking stock and looking forward on domestic support under the WTO agreement on agriculture [J]. Commissioned Paper, 2020, 23.
- [19] 胡冰川. “十四五”农业国际合作若干重大问题前瞻 [J]. 农业经济问题, 2020 (10): 103-112.
- [20] 黄季焜. 农业供给侧结构性改革的关键问题: 政府职能和市场作用 [J]. 中国农村经济, 2018 (2): 2-14.
- [21] 赵将, 张蕙杰, 段志煌. 美国的农业政策与 WTO 合规: 2018—2020 [J]. 农业经济问题, 2021 (8): 113-124.
- [22] SMITH V H. US agricultural policy beyond 2018; implications for the world Trade Organization [J]. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD); Geneva, Switzerland, 2018.
- [23] SCHNEPF, RANDY. WTO Disciplines on U S Domestic Support for Agriculture [R]. Washington D C; Congressional Research Service, 2019.
- [24] JOSEPH W. GLAUBER. US trade aid payments and the WTO [J]. Applied Economic Perspectives and Policy, 2021, 43 (2): 586-603.
- [25] 曹舒, 米乐平. 农村应对突发公共卫生事件的多重困境与优化治理: 基于典型案例的分析 [J]. 中国农村观察, 2020 (3): 2-15.
- [26] 张露, 罗必良. 重大公共卫生事件风险群发与农业安全 [J]. 天津社会科学, 2021 (4): 100-106.
- [27] 沈小波, 陈语, 林伯强. 技术进步和产业结构扭曲对中国能源强度的影响 [J]. 经济研究, 2021, 56 (2): 157-173.
- [28] 焦点, 李春顶. 中国农业服务贸易的内涵、核算与发展对策 [J]. 农业经济问题, 2022 (2): 131-143.

## The Development and Changes of China's Agricultural Trade after Entry into WTO 20 Years

LI Donglin JIAO Dian LI Chunding

**Abstract:** Agriculture is the key, difficulty, and focus of China's fulfillment of its WTO commitments and the process of fully opening up to the outside world. The article systematically reviews the overall changes in China's agricultural trade in the past two decades, analyzes the evolution of China's agricultural trade in the past two decades from the perspective of product structure, trade entities, and market structure, and summarizes the basic policies in the agricultural trade field since joining the WTO. The structure and major changes analyze the opportunities and challenges that the current changes in agricultural trade rules have brought to the development of China's agricultural trade. Under the new development situation, the article believes that in the “14th Five-Year Plan (2021-2025)” and even longer periods, it is necessary to pay close attention to the frontier research directions in the field of agricultural trade, grasp the domestic and international dual-cycle development opportunities, conform to the new situation and new requirements, and attach great importance to optimizing the market environment. Harmonize trade conditions, promote the construction of trade policies and economic and trade rules and systems, promote the coordinated development of agricultural trade, continuously consolidate the position of agricultural trade, based on the new development pattern, calmly respond to domestic and international risks and challenges, take the initiative to promote the high-quality development of agricultural trade.

**Keywords:** Agricultural Trade; Entry into WTO 20 years; Law of Evolution; Prospect

(责任编辑 张雪娇 卫晋津)