

## 俄罗斯加入 WTO 的农业 承诺及其影响

高道明 王 桦 田志宏

**【内容提要】** 经过 18 年的艰苦谈判,俄罗斯正式成为 WTO 成员。本文对俄“入世”农业承诺进行系统剖析,进而分析它对俄罗斯及中俄农产品贸易的影响。结果表明:俄农产品总体的关税削减程度不高,农业支持的增长空间充足,这将使其在短期内能很好地避免遭受国际农产品市场的较大冲击;俄对农产品的保护程度紧密结合自身生产、消费和贸易结构特征,不同农产品受其“入世”的影响不同;由于中国对俄罗斯优势出口产品多为俄低保护产品且关税削减程度普遍较低,降税对中俄农产品贸易的直接效果不会很显著,但贸易环境的改善会给两国农产品贸易带来新一轮的增长,中俄两国在农业和贸易层面上的交流值得重视。

**【关键词】** 俄罗斯 “入世”农业承诺 农业政策 农产品贸易

**【基金项目】** 2012 年农业部农业国际交流与合作课题《农业多双边谈判技术支持及重点贸易政策研究》(项目编号:21082019)。

**【作者简介】** 高道明,中国农业大学经济管理学院硕士研究生;王桦,农业部国际合作司农业贸易处副处长;田志宏,中国农业大学经济管理学院教授。

农业问题是俄罗斯加入 WTO 谈判过程中最具争议的问题之一。近年来,俄不断加强对农业的支持,普京政府甚至将农业与教育、住房和医疗一道列为今后四大重点发展领域<sup>①</sup>。为了谋求加入 WTO,俄在农业方面作出了一定让步,包括降低关税、改进配额管理手段和规范国内支持政策等。俄罗斯

---

<sup>①</sup> Wegren Stephen K., Can Russian agriculture compete in the WTO? Post - Soviet Affairs, 2007, 28(3).

是世界上重要的农产品贸易国,“入世”后其农业与贸易政策的转变必将强烈地影响农产品贸易。研究俄“入世”的农业承诺及其影响,一方面有利于认识俄罗斯农产品贸易的变化特征;另一方面,基于中俄是互为重要的贸易伙伴,也有助于我们正确地审视和定位两国农产品贸易。本文将全面剖析俄“入世”的农业承诺,进而阐述俄农业政策变化如何影响其农产品贸易,并分析新形势下中俄农产品贸易前景,最后得出结论和启示。

## 一 俄罗斯农业政策与农产品贸易状况分析

20 世纪 90 年代初兴起的农村土地私有化改革给俄罗斯带来一系列农业发展问题,至今农业落后仍是其一个尖锐的社会经济问题。近 10 年来,俄政府不断致力于调整和创新农业政策,这些政策在一定程度上促进了本国农业和农产品贸易的发展。

### (一) 俄罗斯农业政策特征

相比整个国民经济,俄农业表现出明显的增速低、不稳定的弱点:2000 ~ 2011 年,俄罗斯 GDP 年均增长率为 4.85%,而农业增加值年均增长率仅为 2.51%,并且在 2003 年和 2010 年出现了负增长<sup>①</sup>。鉴于农业在国民经济中的战略性地位,俄政府持续加大对农业的保护和扶持力度,主要政策有信贷与税收优惠、生产者支持(PSE)和边境高保护措施。

俄对农业的资金支持多以低利率信贷实现,信贷优惠形式是银行贷款利率补贴,补贴范围从短期贷款扩大到中长期贷款,受益者涵盖农村住户和生产合作社在内的所有生产者<sup>②</sup>。2003 年俄引入农业统一税(SAT),采用农业统一税的农业企业可免交所得税、财产税和增值税等。

俄生产者支持以价格措施为主,不同农产品的市场价格支持水平存在很大差异。利用经济合作与发展组织农业政策分类口径观察 2003 ~ 2005 年俄农业支持水平及其结构特征,发现俄生产者支持的 74% 是价格支持,主要集中在糖和畜禽产品,而小麦、玉米等粮食类产品却呈现负支持<sup>③</sup>。

俄经济的发展带动了国民对高质量和高价值动物产品需求的提高,国内

① 作者根据世界银行发布的《2012 年世界发展指标》(WDI)整理计算得出。

② 张怀波、刘瑞涵:《俄罗斯农业补贴政策之解析》,《世界农业》2010 年第 11 期。

③ A. Matthews, Russian WTO accession by end year? <http://capreform.eu/russian-wto-accession-by-end-year/>

畜产品产量远无法满足需求,不得不大量依赖进口。为了保护和刺激本国畜牧业的发展,俄边境高保护措施主要围绕畜产品,如进口配额政策多用于肉类产品和实施苛刻的动植物检验检疫制度。

## (二) 俄罗斯农产品贸易状况

俄罗斯是世界上主要的农产品贸易国,2012 年俄占世界农产品贸易总额的 2.05%,居世界第七位。俄农产品进出口总额增长趋势明显,贸易逆差较为严重:2000~2012 年,农产品出口由 15.28 亿美元增至 169.1 亿美元,年均增长率为 22.2%;进口由 74 亿美元增至 412.1 亿美元,年均增长率为 15.4%。

2000 年以来,俄农产品进出口商品结构相对稳定。出口的主要农产品为谷物、水产品、饮品、食用植物油、畜产品等,出口结构非常集中,谷物出口以小麦为主;进口的主要农产品是畜产品、水果、饮品、蔬菜和水产品,其中畜产品在俄进口农产品中一直占有最主要的地位,敏感产品如牛肉、猪肉、禽肉等在很大程度上依赖进口。

俄农产品主要进口来源地为欧盟、巴西和美国,2012 年分别占农产品进口总额的比重为 35.4%、6.8% 和 5.4%;主要出口市场为欧盟、土耳其和埃及,占农产品出口总额的比重分别为 14.4%、11.4% 和 10.6%,可见,俄罗斯进口市场分布相对出口较为集中。

表 1 2012 年俄罗斯重要农产品贸易状况 (单位:亿美元)

| 重要农产品 | 进口额  | 出口额  | 重要农产品 | 进口额    | 出口额   |
|-------|------|------|-------|--------|-------|
| 谷物    | 5.4  | 63.8 | 水产品   | 27.90  | 26.80 |
| 小麦    | 1.0  | 45.9 | 畜产品   | 119.00 | 6.70  |
| 水果    | 66.7 | 1.4  | 牛肉    | 29.57  | 0.02  |
| 蔬菜    | 33.1 | 1.2  | 猪肉    | 24.61  | 0     |
| 饮品类   | 61.2 | 13.1 | 禽肉    | 8.46   | 0.29  |
| 植物油   | 10.3 | 20.6 | 乳清    | 0.95   | 0.01  |

资料来源:作者根据联合国 Comtrade 数据库数据整理得出。

## 二 俄罗斯加入 WTO 的农业承诺

俄罗斯承诺“入世”后不再使用出口补贴,本文着重阐述俄关于农产品市场准入和农业国内支持的“入世”承诺。

### (一) 市场准入

俄农业市场准入谈判涉及的问题主要包括处于核心地位的关税削减和关税配额的使用,谈判旨在减少农业贸易保护,扩大农产品市场准入,这将会影响俄农产品生产和贸易<sup>①</sup>。

1. 关税削减。“入世”后俄农产品关税水平从 13.2% 降至 10.8%,在 2 438 个 HS10 位税目中,有 26 个税目是零税率;受约束的有 1 548 个税目,占全部税目的 63.49%。俄税制比较复杂,包括从价税和非从价税。在参与减税的税目中,有 595 个采用了从量税或选择税等非从价税。因为无法在 HS10 位税目层次上实现从价税等值转换,故不能对俄进行关税水平的整体分析和减税幅度的统一比较,本文将分别对从价税产品和非从价税产品的降税情况进行分析。

表 2 俄罗斯从价税和非从价税产品的降税情况

| 关税水平<br>(%) | 从价税产品   |         | 非从价税产品  |         |
|-------------|---------|---------|---------|---------|
|             | 降税幅度(%) | 税目数量(个) | 降税幅度(%) | 税目数量(个) |
| (50,70]     | 50~63   | 142     | ≥70     | 9       |
| (20,40]     | 25~70   | 56      | [50,70) | 56      |
| [5,20)      | 10~70   | 788     | [30,50) | 187     |

资料来源: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/completeacc\\_e.htm#rus](http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#rus)

俄参与减税产品的平均降税幅度为 37.6% 左右<sup>②</sup>,其中从价税产品和非从价税产品平均降税幅度分别为 42.33% 和 29.23%。关税保护程度较高(关税水平在 50% 以上)的从价税产品主要是畜产品,不过其降税幅度也比较明显;关税水平在 20%~40% 的主要农产品为乳及奶油、禽蛋产品和稻米产品。多数非从价税产品的关税集中在 15%~35%,降税幅度超过 70% 的税目并不多,主要有啤酒、鲜苹果、其他无酒精饮料,降税幅度在 50%~70% 的农产品有鲜插花及花蕾、鲜植物枝叶、巧克力及含可可的食品、果汁、柑橘等。

俄罗斯面积辽阔、土地肥沃,在土地密集型农产品如粮、油、棉、糖等的生产和出口上极具优势,可能出于维持本国竞争力的目的,其关税减让非常有

① 鄂德峰、周立春:《多哈回合农业市场准入谈判现状盘点及前景展望》,《国际贸易》2010 年第 6 期。

② 平均降税幅度是指每一税目产品降税幅度的平均值。

限。这些产品受约束比例较低,如粮食、棉花只有 1/3 左右。除了油料的关税削减幅度比较明显(降税幅度为 70.8%,最终约束关税维持在 3.1%)外,受约束的其他种植业产品平均降税幅度都不大,粮、棉、植物油的平均降税幅度约为 30%,糖的降税幅度更低,仅为 7.4%。

表 3 俄罗斯主要种植业产品的关税削减

| 产品  | HS10 位税目数(个) | 非从价税目数(个) | 受约束税目数(个) | 初始约束平均税率(%) | 最终约束平均税率(%) | 平均降税幅度(%) |
|-----|--------------|-----------|-----------|-------------|-------------|-----------|
| 粮食  | 122          | 34        | 40        | 15.6        | 10.0        | 35.0      |
| 棉花  | 15           | 0         | 5         | 15.0        | 10.0        | 33.0      |
| 油料  | 29           | 0         | 12        | 9.2         | 3.1         | 70.8      |
| 植物油 | 60           | 16        | 43        | 12.1        | 10.2        | 30.1      |
| 糖   | 89           | 89        | 11        | —           | —           | 7.4       |

注:糖产品中,有一些征收非从价税的 HS10 位税目产品无法计算从价税等值,故得不到算术平均税率。

资料来源:同表 2。

2. 关税配额。俄罗斯的关税配额产品有 146 个税目(占全部农产品的 6%),共有 4 类:牛肉(鲜冷藏牛肉和冻牛肉)、猪肉(鲜冷冻猪肉和碎猪肉)、禽肉和乳清,其中乳清的税目数量很少。在“入世”承诺履行期内,俄对这些产品配额内约束税率的削减幅度很小,大部分最终配额内税率与初始税率一致,配额量不变。主要的国别配额针对的是牛肉和冻鸡块,分配给欧盟和美国,这类配额的比例不太大。猪肉、禽肉和牛肉<sup>①</sup>配额外税率分别为 65%、80% 和 55%。不过,关税配额制将来会转化成为单一关税机制,如猪肉配额在 2020 年 1 月 1 日前完成转换,根据已有资料未能查找到牛肉和禽肉配额的具体转换时间。

俄对禽肉、猪肉和牛肉同时使用高关税和配额两项保护措施。值得一提的是,俄对禽肉产品有着特别的关注,主要的禽肉产品(冻鸡块除外)配额内税率高达 75%,与配额外税率(80%)基本持平;将来即使取消了关税配额,税率也高达 37.5%。

<sup>①</sup> 高质量牛肉产品不属于关税配额(TRQ)产品,只征收 15% 的关税,其他的牛肉产品都属于关税配额产品。

表 4 俄罗斯关税配额产品关税配额情况

| 敏感产品 | 配额内(%)    | 配额外(%) | 单一关税(%) |
|------|-----------|--------|---------|
| 牛肉   | 15.0      | 55.0   | 27.5    |
| 猪肉   | 0         | 65.0   | 25.0    |
| 禽肉   | 25.0/75.0 | 80.0   | 37.5    |
| 乳清产品 | 10.0      | 15.0   | —       |

注:禽肉配额内税率按产品不同分为 25% 和 75% 两类。

资料来源:同表 2。

## (二) 国内支持

国内支持是各国保护农业和农产品贸易常用的政策工具。随着国力的增强,俄罗斯逐年提高农业支持力度,有力地保障其农业发展和提升农产品的国际竞争力<sup>①</sup>。“入世”后,俄有义务削减产生贸易扭曲的国内支持,在 WTO 框架内规范和约束其农业国内支持政策。

为了更好地理解俄罗斯国内支持结构特征和承诺期内综合支持量(AMS)的约束程度,首先对俄“入世”前国内支持展开分析,主要围绕 1991 ~ 1995 年和 2006 ~ 2008 年两个时期<sup>②</sup>进行说明。1991 ~ 1995 年俄综合支持量分别为 369.58 亿美元、46.19 亿美元、68.92 亿美元、78.59 亿美元和 122.53 亿美元,特定产品占黄箱支持的比重从 87.43% 降至 8.73%;绿箱支持均值约为 44.09 亿美元,其中一般服务支持比重从 84.91% 降至 25.28%。1991 年以后俄罗斯国内支持力度呈大幅下降的趋势,原因主要归结于叶利钦时期的农业私有化改革没有成效和政府财力不足导致农业投入缩减<sup>③</sup>。2006 ~ 2008 年俄综合支持量均值约为 44.31 亿美元,绿箱支持仍以一般服务为主。特定产品包括亚麻和大麻、绵羊、驯鹿、马、牛奶、肉、鸡蛋和羊毛,但重点支持产品是牛奶和肉。俄对粮食类产品支持力度不足,甚至出现负支持。俄罗斯国内市场能够提供价格低廉的饲料用粮,这对其畜牧业的恢复和发展极其有利,可见一国基于自身的生产、消费与贸易结构对不同产业有着不同程度的

<sup>①</sup> David G. Tarr, Russian WTO accession: achievements, impacts, challenges, <http://www.oecd.org/dataoecd/28/4/40747249.pdf>

<sup>②</sup> 俄罗斯已向 WTO 提交 1989 ~ 2009 年的国内支持通报,但目前只公开了 1991 ~ 1995 年和 2006 ~ 2008 年的国内支持情况。

<sup>③</sup> 李刚军:《俄罗斯经济转轨过程中的农业危机》,《东欧中亚研究》2000 年第 5 期。

内部保护<sup>①</sup>。

表 5 2006 ~ 2008 年俄罗斯国内支持状况 (单位:亿美元)

| 绿箱      |        |        |        | 黄箱      |        |        |           |
|---------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|-----------|
| 项目      | 2006 年 | 2007 年 | 2008 年 | 项目      | 2006 年 | 2007 年 | 2008 年    |
| 一般服务    | 1 441  | 1 879  | 2 387  | 特定产品    | 232    | 368    | 535       |
| 粮食公共储备* | 195    | 51     | 3      | 可免除直接支付 | 232    | 368    | 535       |
| 自然灾害救济  | 103    | 62     | 9      | 市场价格支持  | 0      | 0      | -2 175 ** |
| 地区援助    | 17     | 18     | 25     | 其他      | 0      | 0      | 0         |
| 总计      | 1 756  | 2 010  | 2 424  | 非特定产品   | 3 745  | 3 827  | 5 596     |

\* 该储备只用于保障粮食安全;

\*\* 市场价格支持为负值的农产品有小麦、黑麦、大麦和玉米,说明俄罗斯的国内价格低于国际市场基准价格。

资料来源:俄罗斯国内支持通报,WT/ACC/RUS/70, WT/MIN(11)/2. WTO, 2011 - 11 - 17.

俄承诺综合支持量将从 2012 年的 90 亿美元(相当于 1993 ~ 1995 年平均水平)削减至 2018 年的 44 亿美元;享有 5% 的微量允许支持。2014 年之前,俄农业补贴每年保持 90 亿美元的高水平,即使到了 2018 年,承诺的支持水平仍相当于 2006 ~ 2008 年平均值。俄为其农业支持争取到了较为充足的增长空间,可以预见,“入世”后的短期内,俄罗斯农业的保护程度不会显著减弱。

表 6 俄罗斯综合支持量约束上限 (单位:亿美元)

| 年份    | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| 综合支持量 | 90   | 90   | 81   | 72   | 63   | 54   | 44   |

资料来源:同表 2。

### 三 俄罗斯农业承诺的影响分析

作为 WTO 成员,俄罗斯必须严格执行“入世”农业承诺,其农产品贸易将

<sup>①</sup> William Liefert, Olga Liefert and Eugenia Serova, Russia's transition to major player in world agricultural markets, 2009, <http://www.choicesmagazine.org/magazine/article.php?article=78>

会有所变化;中俄互为重要的贸易伙伴,两国农产品贸易的前景必将受到俄罗斯农业承诺的影响。

### (一)对俄罗斯农产品贸易的影响

从短期来看,“入世”后国际市场对俄罗斯农业以及农产品贸易的冲击力不会太大。俄政府将农业视为敏感产业,在谈判过程中为其农业发展争取了非常有利的条件。农产品关税降幅仅为 2.4%,相比之下,中国“入世”时降幅为 8%,此外,多数受约束产品的实施期在 2014 年以后,因此,俄降税效应短期内不会很明显。俄仍有 36.7% 的受约束税目使用非从价税,而且还对敏感产品进行关税配额管理。至于国内支持,俄副总理舒瓦洛夫认为,这是达成了 WTO 历史上“前所未有的优惠条件”,政府在承诺期内争取的综合支持量上限要高于现有的支持水平<sup>①</sup>。

针对特定的农产品而言,俄“入世”会对其贸易产生较大的影响。畜产品、加工食品、水果等竞争力不强的农产品进口会较大幅度地增加。俄农业补贴主要投向畜牧业,2003 年开始使用关税配额限制主要肉类的进口,但其进口仍快速增长。随着经济的发展和关税的降低,俄畜牧业将面临更大的压力,如 2020 年取消关税配额管理后,猪肉的进口量将更大并更快速地增加。水果的关税削减幅度较大,其中苹果产品的关税 5 年内至少削减 2/3,梨的关税由 10% 削减至 5%;部分高端加工食品关税降为零,俄“入世”后这些产业将会受到较大冲击<sup>②</sup>。俄作为 WTO 成员将享受最惠国待遇并受 WTO 规则约束,内外环境会有所改善。谷物作为俄优势农产品,有限的关税削减和出口环境的改善将使其出口优势进一步增强。美国农业部预计,2019 年俄会成为居世界第一位的小麦出口国。

### (二)对中俄农产品贸易的影响

中俄双边农产品贸易越来越活跃,贸易总额从 2000 年的 6.18 亿美元增至 2012 年的 35.17 亿美元。2008 年以前中俄农产品贸易的增长主要是由中国自俄进口贸易带动的,国际金融危机以后中国对俄农产品贸易出现顺差并呈现扩大的趋势。从中俄贸易的商品结构来看,两国贸易互补性较强。中国自俄进口的主要农产品一直比较集中,没有太大的变化,其中水产品是最主

---

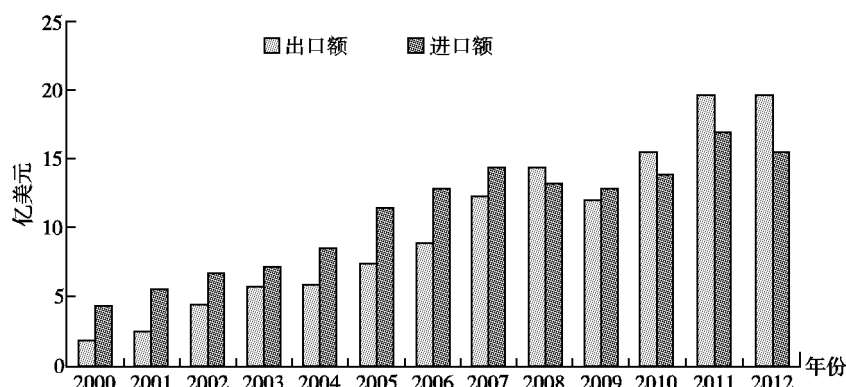
<sup>①</sup> 《俄罗斯“入世”承诺了什么?》, [http://news.xinhuanet.com/world/2012-08/22/c\\_112813390.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-08/22/c_112813390.htm)

<sup>②</sup> Sergey Kiselev, Roman Romashkin, Possible effects of Russia's WTO accession on agricultural trade and Production, <http://ictsd.org/i/publications/132074/>



要的进口农产品,2012 年占农产品进口总额的 92.1%,主要品种是冷鲜鱼、冻鱼等。中国对俄出口农产品主要是水产品、水果和蔬菜,2012 年占农产品出口总额的比重分别为 29.4%、25.2% 和 20.8%,这些都是中国的出口优势产品,未来有较大的发展空间。

图 1 2000 ~ 2012 年中国对俄罗斯的农产品贸易状况



资料来源:同表 1。

中俄主要贸易农产品的税率削减幅度不大,所以短期内降税的直接效果也不会很显著。目前,中国对俄主要出口产品的关税水平为 5% ~ 15%,多为俄低关税保护产品,关税平均减让幅度为 37%,与俄整体降幅基本持平。不过,鲜苹果、柑橘等降税幅度较大,预期中国对俄水果出口会明显增加。俄对禽肉、牛肉和猪肉的保护力度最大,但中国与俄罗斯就这三类农产品几乎不进行贸易,中国自身也有巨大的贸易逆差,因此,俄边境高保护措施对中国的实际影响不大。

作为成员国,俄罗斯有义务按照 WTO 规则清理和审定有关贸易的法律法规,约束国内的贸易政策,诸如 2008 年、2010 年俄两次限制粮食出口的现象将不太可能出现。目前,中国谷物进口来源地主要是美国、加拿大和澳大利亚等,市场集中度较高。俄粮食生产能力和出口能力均较强,且与中国运距较近。从平衡贸易和市场多元化角度考虑,从俄进口需要的谷物产品为中国进口粮食提供了新的选择<sup>①</sup>。“入世”后俄在动植物检验检疫方面的透明性和公正性会增强,这有助于促进中俄农产品贸易。值得注意的是,俄罗斯

<sup>①</sup> 曾寅初等:《俄罗斯加入世界贸易组织对中俄农产品贸易的影响》,《经济纵横》2012 年第 9 期。

农业长期处于较为封闭的状态,中国企业对其市场结构和贸易政策还没有足够深入的了解,因此,在面临俄“入世”这一机遇时,他们需要及时、全面、准确的信息以及中国政府关注和促进双方多层面的交流。搭建两国政府间的贸易政策互信平台是一项有意义的工作。

## 四 结论和建议

第一,“入世”农业承诺避免了俄罗斯农业遭受国际农产品市场的较大冲击。俄农产品总体的关税削减程度不高,税制结构仍较为复杂,对敏感产品采用关税配额加以保护;俄国内支持空间较为充足,可预见其削减承诺对今后俄农业支持政策的约束作用不会太显著。

第二,不同农产品的关税削减和农业补贴存在差异导致俄农产品受“入世”的影响不同。俄罗斯根据自身生产、消费和贸易的结构特征对不同农产品给予不同程度的保护,关税削减程度较高的农产品进口有望增加,具有竞争力的农产品的出口优势因出口环境的改善会有所增加。

第三,降税在短期内对中俄农产品贸易的直接效果并不明显,贸易环境的改善会促进两国往来。中国对俄优势出口产品多为俄低保护产品,并且关税削减程度普遍不高,很长时期内两国农产品仍维持以互补性贸易为主的现状;俄农产品贸易政策的透明性和可预测性的增强将进一步促进两国农产品贸易规模的扩大。

第四,应该关注俄罗斯落实“入世”承诺及其国内农业政策的调整。俄罗斯长期游离于 WTO 之外,国内政策不受 WTO 规则约束,“入世”后有义务落实其“入世”承诺,中国应予以特别关注;跟踪研究俄罗斯今后国内农业政策的调整,把握俄罗斯进口农产品市场和政策的新动向,不仅有助于避免给中俄农产品贸易带来不利影响,而且能有效借鉴俄农业政策以促进中国农业的发展。

第五,发挥比较优势,在 WTO 框架内推动中俄农产品贸易的发展。中俄农业资源互补性很强,俄“入世”将带来贸易环境的改善,中国应抓住这一前所未有的机遇,发挥比较优势,提升对俄出口农产品的竞争力;俄罗斯对农产品贸易采取边境高保护措施的趋向性较强,两国边贸摩擦将难以避免,中国应善于利用 WTO 规则维护自身利益,实现中俄互惠双赢。

(责任编辑:李丹琳)