

欧日 EPA 中日本农产品关税减让模式及对中国的启示

■ 赵富平 天水师范学院

摘要: 欧日 EPA 中日本为了应对欧盟农产品带来的冲击,采取了多样化的关税减让模式,对敏感农产品采用了例外处理、设立较长过渡期、非线性关税减让、设立关税配额制度、设立特殊保护机制等措施。由此使得日本农业在提升对外开放水平的同时也保护了国内市场,除了肉类、乳制品受到影响较大之外,其他敏感产品受到的影响均在可控范围之内。我国可以借鉴日本的经验,运用特殊措施管理敏感型农产品、设立多样化的关税减让模式、设定关税配额管理机制及增设关税外配套措施来推进农业关税减让谈判。

关键词: 欧日 EPA;农产品;关税减让模式;启示

自由贸易区是两个以上主权国家或单独关税区之间通过签订贸易协定来减少或降低商品、服务进出口的数量、关税及壁垒限制的经济合作机制。

在自贸协定谈判过程中,关税减让是其重要领域之一。因农业具有天然的弱质性,往往是各国重点保护的领域,所以农产品关税减让是谈判的关键议题。我国对外自贸区建设经过多年的发展,取得了巨大成就。截至到 2021 年 1 月,我国共与 26 个国家和单独关税区签订了 19 个自贸协定。总体看,农业领域对我国自贸区建设而言,开放和防守的压力均较大。日本是全球农业保护最为突出的国家之一,长期以来高关税及非关税壁垒维系其国内产品在本国市场上的竞争力。欧日 EPA 于 2019 年 2 月 1 日正式生效,作为一个高标准的贸易协定,日本农业对外开放力度较高,其农产品关税减让范围、进度、方式等与日本之前签署的自贸协定有较大的不同。欧日 EPA 谈判中日本在农产品关税减让方面的一些做法及经

验值得我国借鉴。

一、欧日 EPA 日本农产品关税减让模式

(一) 欧日 EPA 农业条款的主要内容

2013 年,欧日开始启动贸易协定谈判,但谈判进展极为缓慢,先后经过 19 轮的磋商,文本协议于 2017 年底达成,双方谈判时间如此之长,很大程度上与农业条款谈判有关。2018 年 4 月,欧盟理事会批准了该协议文本,7 月 17 日欧日双方签署协议正式文本。2019 年 1 月日本国会批准了该协定,2 月 1 日正式生效。欧日 EPA 是一个涵盖全球 6 亿多人口、30% 全球经济总量以及 40% 全球贸易总量的大型自贸协定,在 RCEP 生效之前(已签署尚未生效)是全球最大的自由贸易区。据日本经济产业省的估算,欧日 EPA 生效后,每年将会给日本带来 5 万亿日元的 GDP 增长和新增 20 万个就业岗位,是推动日本经济发展新引擎。

欧日 EPA 涉及到的领域十分广

泛,作为高标准的自贸协定,其内容不仅包括传统的贸易、投资等领域,也包括竞争政策、国有企业、政府采购、知识产权、环境保护等新议题。在市场准入方面,该协定体现了极高的贸易自由化水平。日本、欧盟双方承诺的税目自由化水平占各自税目总数的 94% 和 99%,但考虑到双边贸易在很多领域存在不对称情况,双方为敏感领域均设置了较长的过渡期,日本最长过渡期为 21 年,欧盟为 15 年。

因日本农业长期以来呈封闭式发展状态,对外开放水平比较低。日本在农产品市场准入方面谈判可谓煞费苦心。虽然经过最长 21 年的过渡期后,日本农产品税目自由化率能够达到 75%,但生效后立即实施零关税的税目只占总税目的 36.4%。同时有 6% 的税目只是部分削减关税,如牛肉、猪肉、奶油等;5% 税目的农产品在进口中按照关税配额制管理,如黄油、大麦等;还有 14% 税目的农产品作例外处理,维持现有的进口关税水平,这主要是日本核心敏感领域的农产品,如大米、部分豆类及其制品、部分配方奶等。

[作者简介] 赵富平(1980—),男,天水师范学院副教授、高级会计师;研究方向:财务管理。

总体而言, 欧日 EPA 中日本农产品关税自由化的整体水平要低于 CPTPP, 但已是日本农产品对外开放力度第二高的自贸协定, 比日澳 FTA、日瑞 FTA、日新 EPA、日本 - 印度 EPA 等双边贸易协定的开放水平要高。

(二) 日本农产品关税减让模式

1. 高度敏感农产品的例外处理。高度敏感农产品是日本农产品竞争力最弱的环节, 也是日本农协力主不开放的领域。在 CPTPP 谈判的时候, 日本就将大米、牛肉、小麦等 6 种农产品作为高度敏感农产品, 在进口的时候维持现有的关税水平, 不进行关税减让。在欧日 EPA 谈判过程中, 日本依然将这些敏感产品作为“神圣的保护领域”, 争取维持现有关税水平或采取其他保护措施。最后经过多轮谈判, 欧盟同意日本将部分大米、小麦和乳制品列为最敏感产品, 作为例外处理的范围, 维持现有的关税水平。

2. 锁定基期的关税停滞。欧日 EPA 在谈判过程中, 日本提出对部分海藻类产品、特殊的配方奶采取锁定基期的关税停滞, 即维持 2017 年进口关税水平。以关税停滞的方式来为部分农产品提供保护是一种极为特殊的形式, 其本质上与例外处理是类似的。作为例外处理的产品是不降低关税, 维持动态化的进口关税水平; 关税停滞同样是不降低关税, 维持固定化关税水平。比如欧盟对日本出口海带, 不论未来日本进口关税上涨或下降, 海带进口关税就维持 2017 年的关税水平 (1.7 日元 / 片)。

3. 通过配额管理来灵活调控进口量。欧日 EPA 中日本对 25 种来自于欧盟的农产品设立了关税配额,

包括小麦及其制品、大麦及其制品、面粉、茶叶等。这些农产品配额管理期限最低是 6 年, 最高的为 11 年。比如面粉进口的配额管理期为 6 年, 其中, 第 1-5 年进口量不低于 1.04 万吨, 第六年的进口量不低于 1.42 万吨, 配额范围内实施零关税, 分配方式是先到先得, 第 7 年开始取消配额, 按零关税进口。换言之, 不管是欧盟哪个国家, 只要是对日面粉出口达到了当年的配额, 即享受零关税待遇, 其他国家出口到日本的面粉, 则维持正常关税水平。只有到了第 7 年后才对欧盟所有成员国面粉出口取消关税。需要注意的是, 并不是所有进口的农产品在配额范围均享受零关税。比如, 糖类食品, 第 1-10 年的进口配额是 3500 吨, 第 11 年是 7000 吨, 在进口配额内进口关税为 14%, 分配方式也是先到先得, 到第 12 年才取消配额及关税。

4. 递减式降税。这种关税减让方式是按照时间来逐步削减的, 有的削减为零关税, 有的维持部分关税。比如牛肉, 2018 年日本牛肉进口关税为 38.5%, 2019 年 2 月 1 日协定生效后, 关税降至 27.5%, 第 2-11 年每年均等削减至 18.1%, 第 12-16 年每年均等削减至 9%, 此后维持在 9% 的关税水平。再比如冻鱼, 2018 年日本冻鱼进口关税水平为 45.8%, 协定生效后关税降至 36.9%, 第 2-14 年内每年均等削减至 21.3%, 第 15-21 年每年均等削减至 0, 此后维持零关税待遇。

5. 非线性关税减让。这种关税减让方式包括猪肉、水果罐头、部分水果如苹果等。以猪肉为例来分析, 在欧日 EPA 生效之前日本实施的是差额关税模式, 所谓的差额关税模

式是日本为了防止进口农产品激增冲击到相关农产品价格而实施的关税模式。猪肉的差额关税模式是以猪肉门槛价为前提的, 对低于 64.53 日元 / 千克的进口猪肉每千克征收 482 日元的从量税; 对高于 524 日元 / 千克的进口猪肉按照 4.3% 征收从价税; 当每千克进口价格在 64.53 日元到 524 日元之间的猪肉按照门槛价和进口差价来征收关税。那么, 欧日 EPA 生效后, 猪肉等产品依然维持差额关税制度, 但从量税从 482 日元 / 千克按照年限下降, 到第 10 年下降至 0, 从价税率从 4.3% 下降到 2019 年的 2.2%, 从第 2-10 年之间均等降至为 0。

6. 生效后立即削减。这部分农产品主要包括活动物、部分水产品、花卉、咖啡、部分食品工业残渣等, 协定生效后关税降至为零。这部分农产品种类占日本全部农产品比例的 36.4%。换言之, 协定生效后实行日本农产品零关税水平只有 36.4%。

二、欧日 EPA 日本农产品关税减让模式的影响

(一) 乳制品、牛肉、猪肉受到的影响最大

1. 乳制品受到冲击最大, 行业产值预计每年会减少 140-204 亿日元。虽然有的乳制品设定了较长的过渡期, 有的还实施关税配额, 但因为日本国内市场需求量大, 受到的冲击依然是存在的。按照生效之前 1 年 (2018 年) 日本乳制品消费基准看分析, 日本当年的乳制品进口量为 558 万吨, 其中从欧盟各国的进口量为 155 万吨, 进口均价为 35 日

元/千克。而日本当年乳制品产量为334万吨,均价为67-88日元/千克。日本国内产乳制品均价是从欧盟进口均价的2倍,而两者的品质相差无几。日本农林水产省统计显示,2019年2月至2020年2月,因为欧盟奶酪的进口,使得日本产奶酪的单价下降了58%。

2. 猪肉受到的冲击也较大,行业产值每年会减少120-246亿日元。猪肉进口虽然实施的是非线性降税模式,但受到的影响也不容忽视。因为日本每年自产猪肉量与进口量持平,甚至在部分年份进口量超过了自产量。按照2018年的基准分析看,当年日本进口冷冻猪肉量为90万吨,其中从欧盟进口了32万吨,占比为35.6%,单价为501日元/千克。因单价不到524日元/千克,实施的是差额关税模式,而当年日本设定的门槛价为606日元/千克,所以每千克的关税为105日元/千克。而日本自产的普通猪肉价格为677日元/千克,高档生态猪肉价格为846日元/千克,由此看,从欧盟进口的猪肉算上关税其总价格也不及日本自产普通猪肉价格。而两者的品质差异不大,消费者自然愿意选择价格更低的进口猪肉。

3. 牛肉受到的影响也较大,行业产值每年会减少100-198亿日元。2018年日本进口牛肉55万吨,进口均价为604日元/千克,其中来自于欧盟的较少,仅为1000吨。而当年日本自产牛肉33万吨,其中日本特色和牛牛肉产量24万吨,普通牛肉产量9万吨,和牛牛肉价格较高,为2200日元/千克,普通牛肉价格为1055日元/千克。而来自于欧盟的牛肉进口价仅为504日元

/千克,只有普通牛肉价格的50%,即便是算上关税,价格距离日本普通牛肉价格差距也较大,对日本普通牛肉消费替代性较强,会导致其价格下跌及产值减少。

(二)糖类和淀粉受到的影响在可控范围之内

按照协定的规定,糖类、淀粉均实施关税配额管理,两者关税配额期限均为6年,糖类第1-5年零关税配额为500吨,淀粉第1-5年配额为6400吨,工业用关税为25%,其他用途关税为16%。这两类产品配额量少,而且从欧盟进口的淀粉维持了较高的关税水平。日本糖类、淀粉从国外的进口量较少,2018年两者的进口量分别为2500吨和10000万吨,其中绝大部分进口来自于中国,来自于欧盟的糖类仅为300吨,淀粉仅为1500吨。协定生效后,按照日本农林水产省的统计,2019年2月至2020年2月,关税配额欧盟都没有用完。

(三)大麦、小麦及其他产品受到的冲击有限

部分小麦实施的例外处理,维持现有关税水平不变,大麦细粉、碎粒和团粒及大麦制成的食品实施6年关税配额,第1-5年每年100吨,第6年为200吨,关税为0;原始形态大麦也维持6年关税配额,每年进口30吨,第一年进口关税为7.6日元/千克,从第2-6年逐步下降至2.4日元/千克,此后维持不变。由此可见,大麦类产品配额量较少,特别是原始形态大麦并未实施零关税,对日本国内影响很小。其他的如豆类、水果、水产品、蔬菜等本身从欧盟进口量就较少,且细化到不同的产品类型,实施不同的关税减让模式,对日本国内市场的冲击也极

为有限。

三、日本农产品关税减让模式的经验及对中国的启示

(一)特殊措施管理敏感类型农产品

当前,任何经济体之间缔结自贸协定,几乎不可能将农产品排除在外。然而,农业的天然弱质性,不论是发达经济体还是发展中经济体均十分重视对农业的保护,在自贸协定农业条款谈判中,均会按照自身的农业资源禀赋来设立敏感农产品类型。就当前我国农业发展现状而言,粮棉油糖是核心敏感产品;动物皮毛、烟草、配方奶、可可及咖啡等按照高度敏感产品对待;果蔬、谷物加工品、肉类等作为一般敏感产品对待。当然,划分并不是绝对的,需要考虑与贸易伙伴的贸易规模、各自的竞争优势及关税水平等。对于敏感农产品,可以采取特殊的管理措施。第一,增设审议机制,将争议较大的敏感农产品关税减让留待升级版谈判。审议机制是动态机制,设置的目的是为敏感农产品持续谈判留有余地。通过审议机制,搁置敏感农产品划分的争议,维持现有关税现状,这样既可以保护我国敏感型农产品市场还能升级为谈判留下空间。第二,严控原产地规则,违背原产地价值含量标准应加征关税。原产地规则是作为一种管理敏感农产品的重要措施,是各国缔结自贸区的常规做法。对于敏感型初级农产品而言,必须是完全获得标准,即在缔约方土地上产出的动植物以及通过动植物获得的产品;对于敏感农产品加工品而言,按照区域价值含量(RVC)标准为设定依据,

就我国实际情况看,将这些产品的区域价值含量设定为60%-70%为宜。如果违背RVC标准,可以按照进口量加征相应的关税。

(二)利用多样化关税减让模式减缓对国内农产品市场的冲击

在欧日EPA中,日本并未立即、全面开放农产品市场,而是按照其农业不同领域的发展水平差异实施了多样化降税模式,给相应产业争取了缓冲时间。总体看,日本采取了例外处理、过渡期保护、锁定基期的关税停滞、递减式降税、非线性削减等方式。对于我国而言,在推进对外自贸协定农业议题谈判中,也可以采取多样化的关税减让模式,以减缓进口农产品对国内市场的冲击。具体而言:第一,对于核心敏感农产品在谈判时作例外处理,对涉及到粮食安全的主粮产品坚持不进行关税削减。第二,对于高度敏感类农产品可以设置过渡期或按照锁定基期关税停滞来处理,过渡期的设定应当按照谈判对象国相关出口农产品的优势以及在过去5年在中国市场上的份额而定,最长保护期可以设定10-15年。锁定基期的关税停滞需要考虑到我国相关农产品的产业发展情况,而且范围不宜过宽,如棉花可以按照锁定基期关税停滞来进行处理。第三,对于一般敏感的农产品可以按照递减式降税或非线性减让模式来处理。通常而言,非线性降税模式对于国内农产品保护力度更大,通常有从量和从价两种形式。对于我国而言,选择从量的非线性模式更为可取,也更适宜操作。对于一般敏感领域产业基础较好的农产品,可以按照年份为基准来进行递减式降税,如肉类等产品。通过设定多样化的关税减让模式,可以在不

降低整体降税水平的情况下保护国内农业,从而更加有针对性地减轻对国内农产品市场的冲击。

(三)特定产品实施关税配额管理

关税配额管理依然是未来我国对外自贸区商签中应该采取的措施。当前,我国采用关税配额管理方式也只存在中国-新西兰、中国-澳大利亚自贸协定中,配额管理的种类单一,仅有羊毛,且配额量大,配额期均是零关税。按照多哈回合《农业协定》的规定,发展中成员方有6.6%的配额扩大标准,以此标准来衡量,我国当前在小麦、玉米、棉花、糖类、羊毛等产品上的配额数量已经远远超过。特别是对于主粮产品,如果以国内年度消费量为关税配额扩大的基础,小麦、玉米、大豆等更是远远超过6.6%的标准。因此为了维护我国粮食安全,在主粮进口方面,适当可以降低关税配额扩大标准。另外,对于肉类、果蔬等产品,我国在自贸协定中几乎很少采用,因为我国肉类、果蔬对自贸协定伙伴方出口量较大,而大部分国家在这两个领域均设定了关税配额。为了减少对方产品对我国果蔬、肉类市场的冲击,可以分条目采取关税配额管理。总体而言,我国在对外自贸区商签过程中,应该继续关注关税配额制度,按照进口情形采取动态化的关税配额管理方式,并尽量减少零关税在配额期内的使用范围,并进一步提高关税配额管理的透明度及可操作性。

(四)设立农产品特殊机制应对进口激增

农产品特殊保障机制(SSM)是《农业协定》下的一项防止本国突遭进口量激增而冲击国内市场的关税

化贸易救济措施。其作用体现在两个方面:第一,弥补关税削减带来市场冲击。因为特殊保护机制属于自动触发机制,当来自于自贸协定伙伴的农产品进口量超过设定的触发量或进口价超过触发价,此时进口税率就自动提升到一定幅度。这个触发过程无需实施立案调查程序,不需要证明本国市场遭到了“实质性损害”,只需要海关部门提供进口数据即可。第二,该机制能够较好地保护国内农产品市场价格。SSM针对触发价机制设定了四挡附加关税,当进口价格越低,与触发价差越大,附加关税就越高。这样就能够阻止国际农产品市场价格波动对国内农产品价格的冲击。当前,我国在已经签署并生效的自贸协定中并未采取特殊保护机制,未来我国在相关自贸协定升级谈判或新商谈协定中要加入特殊保护机制。通过设定触发价和触发量机制来避免进口激增问题。对于已经实施关税化且不实施关税配额管理的进口农产品均可适用。因此我国对敏感农产品如谷物、植物油、大豆、棉花等大宗商品均可设定特殊保护机制,设定是应坚持较高的触发量和较低的触发价之原则,具体可以将进口量激增15%-35%作为触发量门槛,触发价以国内市场均价为基准,一旦处罚可以将附加关税设定为25%-30%较为适宜。▲

参考文献:

- [1]李继强.欧日EPA的特点、影响及中国的应对策略[J].对外经贸实务,2020(1):40-43.
- [2]刘杜若,邓明.中国农产品关税减让增加了农户福利吗?[J].财经问题研究,2020(1):84-92.