华南农业大学学报(社会科学版)
2009年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2009
(第8卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 8)

SPS措施对山东省农产品贸易影响的实证调研

董银果

(上海大学 国际工商与管理学院,上海 200444)

摘 要:对山东省28家农产品出口龙头企业进行了问卷调查,发现64.3%的企业受到SPS影响,尤其是以残留限量为主的措施,日本、欧盟和美国市场的SPS影响最大,小型企业所受影响大于大中型企业,内资企业的影响要大于外资企业,贸易型和综合性企业的影响大于生产加工型企业。究其原因,一是SPS措施本身存在着某种程度的歧视性,同时国内外标准的差异以及信息不对称,行业组织不发达也是因素之一,根据调研,政府应主要为企业争取公平待遇、提供有效的信息,建立SPS预警系统、对企业进行有针对性培训等帮助企业提高应对能力。

关键词:SPS;山东农产品;贸易;实证调研
中图分类号:F741.2 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2009)04-0028-07

乌拉圭回合以来,卫生与植物检疫(Sanitary and Phytosanitary,SPS)措施已经成为农产品国际贸易的主要障碍之一。据国家质监总局调查,2006年,我国90%的农产品食品出口企业受到SPS措施的直接或间接影响,SPS已经成为我国农产品出口的最主要障碍[1]。山东省是我国的农产品生产和出口大省,1999年以来一直位居全国农产品出口首位,2007年出口农产品92.5亿美元,占全国总出口的近25.3%。据山东省外经贸厅测算,2007年,山东农产品出口拉动全省GDP增长2个百分点,带动了1600多万人就业,对农民增收的贡献率达到25%。那么SPS措施对山东省的农产品出口影响如何?山东省遭遇SPS的原因又有哪些?企业希望得到怎样的帮助?针对这些问题,研究人员在商务部的协助下对山东28家出口企业进行了问卷调查,并与8家龙头企业的主管进行了座谈。以期为这些问题找出答案,也为促进我国优势农产品实施走出去战略提供依据。

一、山东省农产品贸易现状

近年来,尤其是中国加入世界贸易组织以来,山东农产品出口增长迅猛,呈现下列特征:(1)农产品出口增长较快但在总出口中的份额下降。2007年山东农产品出口92.5亿美元,比2000年的27.9亿美元增长了230%,年均递增18.7%。2000年农产品出口占山东总出口的18%,2007年这一比例降为12.3%。(2)水产品、蔬菜、水果、肉类等是山东农产品主要出口品种。2007年,这五类产品占全部农产品出口的份额分别为36.1%,19.2%,10.9%、7.3%和4.5%。2005年以来,蔬菜水果的份额在增长,其他三类产品则下降。(3)出口市场主要集中在日本、欧盟、韩国等的趋势有所改善。日本是山东农产品的第一出口市场,约占全部农产品出口的1/3,尤其是蔬菜,几乎80%流向日本市场。2008年1-4月,山东农产品总计出口30.73亿美元,其中出口日本市场7.4亿美元,占24.09%,同比下降12.8%,日本、欧盟和韩国三大市场的份额已经由2007年的58.96%下降到2008年1-4月的55.5%。(4)出口企业规模相对较大。山东省农产品出口企业近4000

收稿日期:2009-08-29
基金项目:国家自然科学基金项目(70873082);国家软科学基金项目(2007GX3D082)
作者简介:董银果(1969—),女,陕西乾县人,上海大学国际工商与管理学院教授,主要研究方向为农产品国际贸易、WTO规则.

家,其中出口过千万美元的企业 220 多家,占全省农产品出口额的 55%。(5)出口企业以三资企业为主。2005 年,山东省农产品出口企业中 42.4% 的企业为外商投资企业,共有 1419 家,实现出口 41.46 亿美元,占全省出口总量的 60% 以上。其中,154 家出口过千万美元的企业中有 98 家为外商投资企业,12 家出口过5 000万美元的企业中也有 7 家为外商投资。(6)山东农产品的地区分布主要集中在青岛和烟台,其中青岛约占山东省农产品总出口的近 30%,而烟台也占到近四分之一,另外威海、日照和潍坊三市的出口总和也占五分之一强。

二、SPS 对山东省出口影响的实证调研

本次通过山东省外经贸厅共发放了 35 份问卷,回收的有效问卷为 28 份,占全部的 80%。本文采纳 Helen 所使用的打分方法[2],要求企业对各种贸易壁垒进行打分,最高分为 5 分,也就是对企业影响最大的措施,1 分则表示没有影响。问卷共设计了 10 种贸易措施,分别为关税、配额、通关环节、SPS、TBT、汇率、反倾销、反补贴、许可证、知识产权。根据调查发现:人民币汇率的持续升值是影响企业的最大因素(调查时间为 2008 年 5 月),分值为 4.2,其次为 SPS 措施的影响,分值为 3.8 分,可见,SPS 措施对农产品出口企业的影响较大,除汇率这个特殊因素外,SPS 已经成为山东农产品食品出口企业面临的最主要障碍。影响的第三大因素为通关环节(也部分属于 SPS)和 TBT 措施,这两者在某种程度上也属于技术性的措施,与 SPS 有着密切联系。对农产品出口企业影响最小的措施为知识产权(如表 1)。

表 1　影响农产品企业出口贸易的主要因素及其影响程度

影响因素	影响程度	影响因素	影响程度
关税	2.4	汇率	4.2
配额	2.2	反倾销	2.2
通关环节	2.9	反补贴	1.9
SPS 措施	3.8	许可证	1.8
TBT 措施	2.9	知识产权	1.3

资料来源:根据山东省调查问卷计算。

注:5 表示影响特别大,4 表示影响较大;3 表示影响一般,2 表示影响较小,1 表示没有影响。

(一)SPS 对企业的影响程度

当企业被询问是否遭遇 SPS 措施时,28 家企业中,18 家选择了肯定了答案,占全部的 64.3%,当进一步询问企业是否遭受重大 SPS 措施的影响,13 家企业选择了肯定答案,占受影响企业的 72.2%,占全部企业的 46.4%。由此可见,SPS 措施对山东企业的影响面比较广,绝大多数企业都受到 SPS 措施的冲击,也有近一半的企业受到重大 SPS 措施冲击,经济损失巨大。质检总局的调研中也发现,越是农产品的出口大省,受到的冲击越大。

(二)SPS 措施的影响表现

SPS 措施通常表现为认证、注册要求、指标限量要求、动植物病虫害要求、审批、检验和检疫等程序性要求以及其他方面的要求。为了调查这些不同 SPS 措施的影响效应,问卷要求企业按照影响程度打分,也是从 5 分到 1 分。从山东省回收的 28 份问卷来看,残留限量标准是企业面临的最大问题,分值为 4.1 分。近年来山东省经历的动物源产品案、菠菜案、肯定列表等对山东省企业影响都很大,这些都是残留限量和管制范围的扩大引起的。另外,认证、注册要求,动植物病虫害要求以及审批、检验、检疫等程序性要求并列第二,分值为 3.8 分,风险分析的影响为 3.1 分。

(三)SPS 对不同类别产品的影响

整体而言,山东 64.3% 的企业受到 SPS 措施的影响。为了进一步调查 SPS 对不同类别产品的

影响程度,文章对问卷进行了细致分析,发现肉类产品受影响的程度最高,所调查的3家禽肉企业全部遭遇了SPS措施和重大SPS措施的冲击。山东是我国最大的禽类饲养基地,占全国饲养量70%以上,家禽业占山东畜牧业产值的40%左右,正常年份,山东禽肉年出口30多万吨,出口额10亿美元左右,一直居全国首位[3]。而2004年禽流感的爆发使山东禽肉企业遭受重大损失,40多个国家对我国禽肉封关,仅潍坊市的损失每个月就达1000-1600万美元。目前我国的禽肉冷冻产品仍然不能出口到美国、日本和欧盟。直到2008年9月山东的加热禽肉才获准出口欧盟。其次,70%的蔬菜企业遭遇了SPS的影响,而遭受重大SPS措施的企业也占到50%。如日本针对山东菠菜的"毒死蜱"事件,给山东菠菜造成的损失为2.4亿美元,山东龙大集团的损失为五六千万美元。另外,42%的水产品出口企业遭受了SPS措施和重大SPS措施的冲击,而水果制品和其他类产品遭受的影响相对较小。

表2 SPS对山东不同类出口企业的影响

出口产品类型	遭遇SPS措施		遭遇重大SPS措施	
	企业数	比重	企业数	比重
水产品	5	42%	5	42%
蔬菜	7	70%	5	50%
水果制品	2	50%	0	0
肉类产品	3	100%	3	100%
其他食品	1	100%	0	0

资料来源:山东省28家农产品出口企业调查问卷(下表同)。

(四)不同层次市场的SPS的影响

通过对不同层次市场的分类发现,欧盟、日本和美国市场的SPS措施对山东农产品的影响最大。调查发现,所调查的2家企业全部遭遇了欧盟的SPS措施和重大SPS措施,这两家企业均为出口水产品的企业。日本的SPS措施对山东企业的影响较大,因为日本是山东最主要出口市场,调查中28家企业中14家以日本为第一出口市场,而其中71%的企业遭遇了日本的SPS措施,57%的企业遭遇了重大SPS措施,所调查的5家以美国为主要市场的企业中,60%遭遇了SPS冲击,40%遭遇重大SPS冲击。可见,在以发达国家为主要市场的21家企业中,71.4%遇到了国外SPS措施冲击。由此可见,我国企业所面临的SPS措施主要来源于发达国家,当然也有部分来源于发展中国家。目前东南亚市场的SPS措施也不断涌现,尤其是针对中国大蒜的SPS措施。其他两家以巴基斯坦和俄罗斯为主要市场的企业没有遭遇SPS和重大SPS措施影响。

表3 不同市场的SPS对山东省出口企业的影响

出口产品类型	遭遇SPS措施		遭遇重大SPS措施	
	企业数	比重	企业数	比重
日本	10	71%	8	57%
欧盟	2	100%	2	100%
美国	3	60%	2	40%
东南亚	1	50%	1	50%
中东	2	66%	0	0
其他	0	0	0	0

(五)SPS对不同规模企业的影响

为了调查SPS措施对不同规模企业的影响,我们按照质检总局的分类,将企业分为500万以

下,501 -4999 万和 5000 以上三个类别,并以企业 2007 年的固定资产作为企业规模的代理变量。结果发现,83% 的小型企业遭遇 SPS 的影响,且 66% 遭遇重大影响,60% 的中型企业遭遇 SPS 的影响,50% 遭遇重大 SPS 影响,58% 的大型企业遭遇 SPS 影响,33% 遭遇重大影响,可见,SPS 对小型企业的冲击最大,对于大中型企业而言,影响相对小些,这说明大中型企业由于资金较为雄厚,技术改造和质量安全检测监督的水平相对较高,对 SPS 的适应能力要强于小型企业。这一结论与国家质检总局的调查基本相符[4]。

表 4　SPS 对山东省不同规模出口企业的影响

出口产品类型	遭遇 SPS 措施		遭遇重大 SPS 措施	
	企业数	比重	企业数	比重
500 万以下	5	83%	4	66%
501 -4999 万	6	60%	5	50%
5000 以上	7	58%	4	33%

(六)SPS 对不同所有制企业的影响

为了进一步分析企业遭遇 SPS 的影响因素,文章对企业所有制与企业遭遇 SPS 措施的关系进行了分析,结果发现:81% 的内资企业遭遇了 SPS 影响,73% 遭遇了重大 SPS 影响,66% 的外商独资企业也遭遇了 SPS,且 44% 遭遇了重大 SPS 影响,而中外合资企业所受的影响为最小,只有 38% 的合资企业受到影响,而遭遇重大影响的只有 12.5%。总而言之,SPS 对内资企业的影响大于对外资企业的影响,这可能基于外资企业是以国外市场为目的的,所以能够较快适应国外市场的需求和法规标准变化。

表 5　SPS 对山东省不同所有制出口企业的影响

出口产品类型	遭遇 SPS 措施		遭遇重大 SPS 措施	
	企业数	比重	企业数	比重
内资	9	81%	8	73%
中外合资	3	38%	1	12.5%
外商独资	6	66%	4	44%

(七)SPS 对不同生产方式企业的影响

通过比较企业的生产类型,发现 53% 的生产加工型企业遭遇 SPS,37% 遭遇重大影响,66% 的贸易型企业遭遇 SPS 和重大 SPS 措施,所有的综合性企业都受到 SPS 影响,且 66% 遭遇过重大 SPS 措施,由此可见,SPS 对综合性和贸易型企业影响较大,而对生产加工型企业相对较小(表 6)。之所以有这样的结果,部分原因可能是生产加工型企业是按照国外的要求加工生产的,对国外标准及其要求相对了解较多。另一个原因是生产型企业基本都拥有自己的农场或基地,质量安全控制的水平相对较高。

表 6　不同生产方式的企业遭遇 SPS 情况比较分析

出口产品类型	遭遇 SPS 措施		遭遇重大 SPS 措施	
	企业数	比重	企业数	比重
生产加工型	10	53%	7	37%
贸易型	2	66%	2	66%
综合性	6	100%	4	66%

三、山东省农产品遭遇 SPS 原因的实证调查

本次调查中,我们试图了解企业遭受国外 SPS 的原因,根据调查,我们发现以下几点因素与此密切相关。

(一)国外 SPS 措施的歧视性

有研究显示,SPS 的歧视性对于企业遵从方略的选择和遵从成本影响巨大,因此,必须首先清楚国外的 SPS 措施是否对山东甚至对中国产品具有歧视性[5]。调查显示:33.3% 的企业认为国外的 SPS 措施对所有出口国适应,即在边界上无歧视,另外 22.2% 的企业认为进口国所采取的措施对国内企业和所有出口国企业适应,即在本国企业和进口企业之间无歧视。另外,44.4% 的企业选择了国外的 SPS 措施仅适用于中国企业,尤其是以日本作为第一出口市场的国家,也就是说对中国企业有歧视,这种歧视性可能表现为,针对日本很少生产,几乎 100% 从中国进口的产品制定非常苛刻的标准(如对 99% 从中国进口菠菜的毒死蜱标准比日本本土生产的萝卜的标准高 300 倍);另一种情况是日本虽然也生产,对国内生产和中国进口也采用同一标准,但对国内产品不检验或者检验的比例较低。后一种情况如日本肯定列表中严格的标准其实是主要针对外国产品的,国内产品很少检验。另外,质检总局一份研究表明,肯定列表制度对中国农产品非常不利,如在原有标准下中国产品的违约数量为 7 件,则肯定列表制度下增加到 40 件,而美国仅从 5 件增加到 7 件,澳大利亚新西兰从 1 件降到 0,由此可见,中国是受肯定列表制度影响最大的国家。原因是日本是中国产品的第一出口市场,中国也是日本农产品的主要进口来源之一。

(二)国内外标准的差异较大也给企业遵从国外标准带来障碍

第二个层面我们试图从国家的层面探析企业未能满足国外 SPS 措施的原因,80.9% 的企业认为国内外标准差异较大,4.8% 的企业认为国内外标准差异很大,剩下的 14.3% 的企业认为标准差异一般化,由此可见,国内外标准的差异化也给企业带来遵从的困难。由于所有企业都不是全部面向国外市场,两个环境中差异悬殊的标准势必给企业造成困惑,如有些药物是我国农业部推广使用的农业新品种,有可能恰是国外禁止使用的药物,如前述的“毒死蜱”。又如前述的肯定列表中日本已经制定了“暂定标准”而我国没有限量标准的农业化学品有 492 种、33418 项,涉及食品、农产品 262 种;日本暂定限量指标严于我国现行限量标准的农业化学品 74 种、247 项[6]。从 2003 年 12 月 31 日起,欧盟正式禁止 320 种农药在欧盟内销售使用。这 320 种农药中,正在我国生产和使用的农药品种 63 种,其中杀虫剂有 31 种,另外还有杀菌剂和除草剂等。这种国内外标准的巨大差异势必造成出口企业在国外市场碰壁,导致遵从的难度提高。

(三)进口国的标准过高和难以执行造成企业遵从的困难

当我们试图了解企业未能遵从国外 SPS 措施的原因时,山东省 47.4% 的企业认为是由于进口国的 SPS 要求高于国际标准,给企业造成遵从的困难。目前发达国家利用其科学和技术方面的优势不断提高国内 SPS 措施的水平,有些措施并没有科学依据或者科学风险评估的支撑,只有贸易伙伴提出诉讼或申请,才可能得到 WTO 争端解决机制的受理。就美国而言,每年约有 300 多项新标准的通报,这些通报给发展中国家带来极大的遵从困难,有些产品不得不退出发达国家市场,本次调查中,26.3% 的企业认为国外的 SPS 措施缺乏可操作性,难以执行,另外 26.3% 的企业认为国外 SPS 措施缺乏足够的过渡期,可见国外的 SPS 措施尤其是发达国家的措施,往往制定苛刻的标准用来限制发展中国家产品的进入,事实上已经成为一种贸易壁垒。发展中国家由于技术上的原因往往很难挑战发达国家的标准。另外,发达国家颁布的即使不是主观的贸易壁垒,也会由于国

家间技术上的差异，造成事实上的壁垒。还有 21.1% 的企业认为是国外媒体故意夸大其词，给中国企业造成的负面影响很大。有研究显示，负面消息带来的影响是好消息的 4 倍[7]。

（四）信息不对称导致的遵从困难

在企业所列的未能达到国外 SPS 措施标准的原因中，除了国外标准高和苛刻之外，第二大因素就是不了解国外 SPS 标准的要求。经调查企业目前的信息获取途径（多项选择），发现企业获得信息的途径主要有三个：88.5% 的企业从国家质检机构及其门户网站获得，65.4% 的企业从国外经销处获得信息，53.8% 的企业从国内行业组织及其网站获得信息。因此，这三大信息系统的畅通无疑对企业来说意义重大。就国家质检部门而言，对国外的主要通报都会翻译名称，对我国影响较大的措施也会全文通报，有些中小企业可能不了解质检总局的信息系统。然而，质检总局由于人员财力等限制，并不是对国外的所有新措施都能及时有效的公布，因此，国外经销商就是企业获得信息的第二大途径，调查中企业反应，为了及时应对国外 SPS，他们单个企业不得不独自翻译国外的新标准，造成很大的成本，而且在翻译过程中企业常常对有些新标准捉摸不定，如果行业信息比较发达的话，则可以解决各个企业独立翻译标准的运作成本和机会成本，提高全行业的收益。行业组织虽然也是企业获得信息的途径之一，但其信息来源往往是国家质检总局的信息转载，而且比较滞后。由于以上信息的欠缺，信息不对称给企业的遵从带来很大问题。有些企业都是在别的企业或者自己碰壁后才了解到国外的新标准及其要求，进而采取“亡羊补牢”的挽救措施，其实这时国外的 SPS 措施无论是对该企业还是对整个中国制造已经造成很大的成本。

四、结论及政策建议

本研究实证调研了 SPS 对山东省农产品贸易的影响，结果发现 64.3% 的企业受到了 SPS 的冲击，46.4% 的企业遭遇了重大 SPS 措施的冲击。对山东省出口企业影响最大的 SPS 措施为农残的限量要求，肉类产品和蔬菜遭遇 SPS 措施的情况较为严重，欧盟、日本和美国的 SPS 措施对企业影响重大。在分析企业类型与 SPS 的关系时发现：外资企业受到的影响小于内资企业，生产加工型企业所受影响小于贸易型和综合性，大中型企业受到的冲击小于小型企业。关于企业遭遇 SPS 措施的原因，调查发现除了标准本身存在歧视因素外，国内外标准差异较大、行业协会的作用尚未发挥、国外标准过高和企业技术未能达标以及信息不对称是主要原因。

根据以上的调查结论，为帮助企业应对 SPS 措施，政府应主要做好以下工作：第一，通过谈判和申诉，消除针对我国企业的歧视性措施。消除歧视的路径主要有两个，一是通过特别贸易关注，二是通过 WTO 争端解决机制。特别贸易关注的形成主要是政府部门根据企业的举报聘请专家分析国外 SPS 措施是否违反 SPS 协定的内容，向 WTO/SPS 委员会提出书面申请，若申请得到众多支持方的响应则被列出例会议程，对设立 SPS 的国家形成压力，促使歧视的消除。向 WTO 争端解决机制申诉的第一步为磋商，挑战者可要求被关注一方提供其措施的科学依据，如果对方提供的依据不能满足挑战者，则后者开始负有举证责任并正式提请专家组，进入法律诉讼程序。SPS 诉讼也是由政府出面。第二，建立国外 SPS 措施的预警体系已经迫在眉睫。整合信息资源，组织专门人力、物力跟踪监测重点出口市场的动态，加强国外农产品市场调研，建立有效的国际农产品信息发布机制，及时向出口企业通报相关的农业、贸易政策法规、检验检疫措施、贸易摩擦、农业谈判等动态，第一时间翻译资料，可以联合中国的驻外使馆了解相关措施的动态，也应该结合行业协会，关注行业的动态。第三，加强政府公共服务，帮助企业应对 SPS。首先，预防是最有效的应对，因此在国外 SPS 措施发布之初，应贯彻“四体联动”模式，即政府、行业组织、专家（包括法律专家）和企业

共同评议国外的措施,尤其是要有企业的参与,因为只有企业最清楚新措施执行的难度和存在问题。其次,要求发达国家的相关措施给发展中国家较长的过渡期,以便企业能够有较为充足的时间适应;再次,保证政府与企业之间的交流通道畅通,在双边和多边磋商中,帮助企业反馈意见,替企业伸冤。另外,政府应积极开展农产品出口质量安全、国际市场营销的专题培训,提高从业人员素质;继续鼓励有条件的行业组织和地方政府,开展区域性、专业性的出口信息服务和培训活动。探索出口信用保险与农业保险相结合的风险防范机制,创新信贷抵押和担保方式,解决农产品出口企业贷款难、门槛高的问题。需要强调的是,国外 SPS 措施执行者是企业,因此,企业必须进行技术改造,提高产品的质量安全水平;开辟多元化市场,降低市场风险;SPS 对加工程度低的产品影响较大,因此企业应提高产品的加工程度,减少 SPS 带来的贸易损失,扩大优势产品的出口。

参考文献:

[1] 国家质检总局. 国外技术性贸易措施对我国对外贸易影响调查报告[R]. 2007.

[2] HENSON S, LOADER R. Barriers to agricultural exports from developing countries: the role of sanitary and phytosanitary requirements[J]. World Development, 2001, 29(1): 85 – 102.

[3] 郑 重. 山东农产品"破壁"而出[EB/OL]. http://www.people.com.cn/GB/paper1631/13506/1209759.html.

[4] 国家质检总局. 国外技术性贸易措施对我国对外贸易影响调查报告[R]. 2006, 2007, 2008.

[5] 董银果. SPS 措施影响贸易的模式——以中国农产品为例[J]. 上海大学学报(哲学社会科学版), 2008, (3): 19 – 27.

[6] 王 滕. "肯定列表制度"对山东农产品出口贸易影响及对策[J]. 农业科技管理, 2008, (3)3: 4 – 37.

[7] CAHNG H, KINNUCAN H. Advertising, information and product quality: The case of butter[J]. American Journal of Agricultural Economics. 1991, 73, (4): 1195 – 1203.

Survey of SPS's Impact on Export of Agricultural Product in Shandong Province

DONG Yin-guo

(*College of International Business and Management, Shanghai University, Shanghai* 200444, *China*)

Abstract: SPS has become the main barrier for export of Chinese agricultural products and foods. This paper surveyed 28 enterprises engaging in export of agricultural products and found that 64.5% of enterprises had beed affected by SPS, especially, the SPS from Japan, EU and America; influence on small-scale enterprises are larger than that of medium and large scale enterprises; the influence on domestic enterprises are larger than foreign enterprises and joint venture. For trade and comprehensive enterprises SPS brought more loss than producing enterprise. The reasons why the enterprises facing the SPS are: discrimination differences in the standards, and insufficient information. Based on the survey, the government should fight for equal treatment, offer sufficient information, set up SPS alert system and provide other service to help enterprises to comply with the SPS.

Key Words: SPS; trade; agricultural product in Shandong; survey