

Nông nghiệp

Nhiều nhà bình luận đã nêu lên lo ngại về những ảnh hưởng gia nhập WTO đối với nền nông nghiệp Trung Quốc cũng như những người nghèo hoạt động trong nông nghiệp. Các lo ngại chủ yếu xuất phát từ vấn đề biểu thuế nông nghiệp hiện nay của Trung Quốc có hiệu lực từ những năm 1990 so với biểu thuế cam kết với WTO.¹[1] Những nhà bình luận này đã chỉ ra rằng biểu thuế nông nghiệp hiện nay ít có mối quan hệ với sự bảo hộ thực (bảo hộ bằng thuế) mà nền nông nghiệp Trung Quốc đang được hưởng.²[2]

Bằng chứng về tỷ lệ bảo hộ thực đối với nông nghiệp vẫn còn rất hạn chế và thường mâu thuẫn. Trao đổi hàng hoá nông nghiệp tại Trung Quốc chịu ảnh hưởng bởi nhiều chính sách qui định về xuất nhập khẩu khá phức tạp, bao gồm thương mại nhà nước, thương mại theo kế hoạch, hạn ngạch, giấy phép, thuế quan, hạn ngạch theo tỷ lệ thuế quan. Nhiều nghiên cứu đối với vấn đề này đã được thực hiện dưới hình thức tổng kết những ảnh hưởng của sự bảo hộ đối với chính sách thương mại trong ngành nông nghiệp dưới dạng giá cả bị bóp méo do sự bảo hộ gây nên. Nói chung, các biện pháp thương mại mà càng có nhiều hạn chế thì những sự bóp méo càng lớn, điều đó có nghĩa là có khoảng cách giữa giá nội địa và giá thế giới.

Một vài nghiên cứu đã ước tính qui mô của sự bóp méo này bằng cách sử dụng giá cả sẵn có trên thị trường trong nước và thị trường thế giới. Những thất không may là các kết quả lại rất khác nhau.³[3] Trong khi Carter (2001) và Martin (2001) cảm thấy là sự gia nhập WTO sẽ yêu cầu tương đối ít tự do hoá, trong khi đó Schmidhuber (2001) và những người khác tin rằng sẽ có những thay đổi lớn. Rõ ràng là, những nhà học giả hàng đầu đã đã có những ý kiến khác nhau như trên dù bắt đầu từ những dữ kiện giống nhau, và như vậy một phương pháp tiếp cận mới cần được sử dụng, đặc biệt từ khi hệ quả của các chính sách ngày càng lớn.

Đối với dự án hiện nay, Huang và Rozella (2002) đã sử dụng một phương pháp tiếp cận mới bằng việc sử dụng những cuộc phỏng vấn chi tiết với những người tham gia trên thị trường nông nghiệp Trung Quốc trong các phân tích của họ, chứ không dựa trên các mức giá hiện sẵn có. Các tiếp cận này đã mang lại những chỉ số rõ ràng hơn đối với các ảnh hưởng của chính sách thương mại nông nghiệp lên giá cả nông sản, cũng như những ảnh hưởng của bên ngoài đối với chính sách nông nghiệp của Trung Quốc. Ví dụ, ngay trong phần nghiên cứu đầu họ chỉ ra rằng có sự khác nhau rất lớn trong chất lượng giữa hàng nông sản nội địa và hàng nông sản quốc tế. Họ cũng chỉ ra những đặc điểm của chế độ thương mại, ví dụ trợ cấp xuất khẩu đối với ngô và các loại ngũ cốc khác, những nông sản này có ảnh hưởng lớn đối với tổng bộ thị trường nông sản.

Như vậy, những điều mà Trung Quốc đã cam kết với WTO có ảnh hưởng gì đối với thị trường nông sản? Đối với những sản phẩm mà đang được bảo hộ bằng thuế quan cao, thì ảnh hưởng rất rõ ràng. Thuế quan giảm đương nhiên sẽ dẫn đến giảm giá hàng nông sản nội địa, và sự thay đổi này cùng với những thông tin về độ dốc của đường cầu nhập khẩu có thể được sử dụng để ước tính chi phí bỏ ra để bảo hộ. Những sản phẩm được bảo hộ cả bằng thuế quan và trợ cấp xuất khẩu cần xem xét những thay đổi theo cả hai biến số (thuế quan và trợ cấp xuất khẩu). Đối với những sản phẩm đang được bảo hộ hay có thể được bảo hộ bằng biện pháp hạn ngạch thuế quan thì sự phân tích sẽ phức tạp hơn; ảnh hưởng do thuế quan giảm sẽ phụ thuộc

nhiều vào việc liệu nó có trong phạm vi hạn ngạch hay ngoài phạm vi hạn ngạch thuế quan, thuế quan này sẽ quyết định giá cả hàng hoá. Và nơi nào hạn ngạch sẽ được sử dụng trong vài năm tới thì tỷ lệ bảo hộ trung bình có thể là sự kết hợp của hai tỷ lệ thuế quan.

Bảng 1.1 chỉ ra một số đánh giá chủ yếu về ảnh hưởng của mức độ bảo hộ và những thay đổi liên quan đến sự gia nhập WTO. Tỷ lệ thuế quan trong năm 1998 do Schmidhuber và những người khác sử dụng cho trong cột đầu, ước tính của Huang và Rozelle về bảo hộ trong năm 2001 cho tại cột hai. Cột ba đưa ra dự đoán về tỷ lệ bảo hộ trung bình sau khi gia nhập WTO, có tính đến những cải cách do sự gia nhập gây ra và những kết quả có thể của thị trường

Table 1. **Error! Bookmark not defined.**: Đo lường tỷ lệ bảo hộ nhập khẩu đối với một số hàng nông sản của Trung Quốc (%)

| | <i>Biểu thuế năm 1998</i> | <i>Tỷ lệ bảo hộ thực năm 2001</i> | <i>Tỷ lệ bảo hộ sau khi gia nhập</i> |
|----------------|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| Gạo | 127 | -3.3 | -3.3 |
| Lúa mì | 133 | 12.0 | 12.0 |
| Ngũ cốc | 130 | 32.0 | 32.0 |
| Rau & hoa quả | 15 | -4.0 | -4.0 |
| Hạt có dầu | 132 | 20.0 | 3.0 |
| Đường | 30 | 40.0 | 20.0 |
| Bông | 3 | 17.0 | 20.0 |
| Gia cầm & thịt | 35 | -15.0 | -15.0 |
| Sữa | 46 | 30.0 | 11.0 |

Nguồn: Average Tỷ lệ trung bình theo qui định lấy từ Schmidhuber (2001) và www.chinavista.com.

Đối với mặt hàng gạo, lúa mì, ngũ cốc, những điều chỉnh do gia nhập WTO sẽ nhỏ hơn khi so với những phân tích sử dụng tỷ lệ bảo hộ theo qui định. Đối với sản phẩm gạo, Huang và Rozella (2002) ước tính tỷ lệ bảo hộ trung bình tương đối có tính cầm đoán, có ý nghĩa là hệ thống thương mại nhà nước đối với mặt hàng gạo trong năm 2001 hoạt động để đánh thuế xuất khẩu gạo. Sau khi gia nhập WTO, tỷ lệ bảo hộ có thể vẫn giữ nguyên, do việc gia nhập WTO không yêu cầu giảm tỷ lệ bảo hộ có tính chất cầm đoán, tỷ lệ này do cơ quan thương mại nhà nước quản lý hoặc chịu ảnh hưởng bởi thuế xuất khẩu. Đối với lúa mì, tỷ lệ bảo hộ trung bình ở mức 12% - thấp hơn nhiều khi so với những con số chỉ sử dụng sự so sánh giá đơn thuần. Sau khi gia nhập thì tỷ lệ bảo hộ này tính về trung bình không cần giảm nhiều, 4[4] do thường có xu hướng lượng nhập khẩu lúa mì sẽ vượt quá mức hạn ngạch thuế quan, được cho phép lên tới 65%. Đối với ngũ cốc, tỷ lệ bảo hộ khá cao, ở mức 32%, do có trợ cấp xuất khẩu. Sau khi gia nhập tỷ lệ bảo hộ nhập khẩu không thay đổi nhiều do rất có khả năng là hạn ngạch thuế quan sẽ bị hạn chế vào cuối thập kỷ này. 5[5] Nhưng trợ cấp đối với mặt hàng ngô xuất khẩu cần được bãi bỏ, như vậy có thể sẽ có giảm sút lớn trong giá cả trợ cấp của ngô.

Đối với các loại hạt có dầu lại đưa ra một trường hợp khác: hình thức cơ bản của bảo hộ là thuế quan, và thuế quan đã được giảm rất mạnh. Đối với mặt hàng đường, tỷ lệ bảo hộ cần được giảm một nửa, xuống mức mà Trung Quốc đã cam kết là tối đa 20%. Đối với bông, tỷ lệ bảo hộ nhập khẩu sẽ không thay đổi nhiều, nhưng trợ cấp xuất khẩu (như khoản trợ cấp 10% trong năm 2001) sẽ được loại bỏ. Đối với gia cầm và các loại thịt, tỷ lệ bảo hộ có thể giữ ở mức cầm đoán, do hậu quả của việc hạn chế xuất khẩu tới những thị trường như Hồng Kông. Tỷ lệ bảo hộ đối với những sản phẩm sữa có thể sẽ giảm xuống mức mà Trung Quốc đã cam kết.

Sự giảm sút trong tỷ lệ bảo hộ trong bảng 0.1 (xem phần tổng quan) chỉ là một kết quả có thể trường hợp tỷ lệ bảo hộ hàng nông sản có thể thay đổi lớn, đặc biệt nếu nhập khẩu vượt hạn

ngạch thuế quan. Tuy nhiên, những con số trên chỉ ra là các nhà làm chính sách Trung Quốc sẽ vẫn có nhiều tự do sau khi gia nhập WTO.

Dỡ bỏ tỷ lệ bảo hộ cấm đoán đối với những sản phẩm sử dụng nhiều lao động sẽ phù hợp với các qui định của WTO và sẽ có xu hướng mang lại nhiều lợi ích cho lao động tại các vùng nông thôn, cũng như mang lại hiệu quả kinh tế. Bằng việc tham gia các cuộc đàm phán của WTO về nông nghiệp theo lịch trình phát triển Doha, Trung Quốc có thể tăng cường những lợi ích này bằng việc mở rộng sự tiếp cận đối với những thị trường hiện đang được bảo hộ với mức độ cao trong các sản phẩm sử dụng nhiều lao động. Nhưng không may là tỷ lệ bảo hộ hàng nông sản ở mức độ cao đã nảy sinh ra khi các qui định của GATT về nông nghiệp rất yếu, điều đó có nghĩa là các nông sản xuất khẩu của Trung Quốc đối mặt với những hàng rào cao hơn gấp 4 lần so với những hàng xuất khẩu khác.^{6[6]}

Việc Trung Quốc gia nhập WTO với tỷ lệ thuế quan đối với các nông sản tương đối thấp đã cản trở nước này theo đuổi con đường bảo hộ hàng nông sản ngày càng tăng, con đường này nhiều nước có tốc độ phát triển nhanh tại khu vực Đông Nam Á đã theo đuổi.^{7[7]} Thậm chí tỷ lệ thuế quan cao nhất của Trung Quốc, 65%, cũng chỉ bằng 1/10 sự bảo hộ hiện hành đối với các sản phẩm gạo và lúa mì tại thị trường Nhật.^{8[8]} Dựa vào qui mô của thị trường Trung Quốc, mà điều này đặc biệt quan trọng đối với thị trường nông sản thế giới, nếu Trung Quốc đã đi theo con đường của Nhật, thị trường gạo của thế giới và của nhiều hàng nông sản khác thì thị trường nông sản sẽ đi vào trì trệ.

Những cam kết của Trung Quốc về tỷ lệ bảo hộ nông sản thấp sẽ làm giảm mạnh chi phí để đạt được sự phát triển kinh tế thành công và sẽ thúc đẩy các nhà làm chính sách tương lai tập trung vào những chính sách như thúc đẩy giáo dục ở nông thôn, và giảm hàng rào trong việc dịch chuyển lao động, những chính sách này sẽ giải quyết hiệu quả vấn đề nghèo đói tại khu vực nông thôn- hơn là sử dụng những sự bóp méo về giá cả, biện pháp này chỉ có tính chất xoa dịu vấn đề trong ngắn hạn mà thôi.

Những cam kết của Trung Quốc trong thương mại nông nghiệp đã gây ra một hình ảnh vô cùng tương phản khi so sánh với chính sách không hiệu quả, tốn kém của các nước láng giềng (OECD 2002a) và làm tăng áp lực cho vấn đề cải cách ở những nước này. Nhìn về phía trước, Trung Quốc sẽ không thoả mãn nếu các đối tác thương mại như Nhật hay Nam Triều Tiên vẫn được phép duy trì tỷ lệ bảo hộ hàng nông sản cao hơn tỷ lệ của Trung Quốc. Sự gia tăng tính mở đối với thị trường nông sản Trung Quốc sẽ tạo ra những thị trường rộng lớn hơn đối với các sản phẩm sử dụng nhiều đất canh tác, ví dụ như sản phẩm gạo từ một số nước Đông Á, và đối với những hàng nông sản đặc sản có chất lượng cao từ hầu hết các nước. Những nỗ lực to lớn trong vấn đề chính sách của Trung Quốc và những nước xuất khẩu hàng nông nghiệp khác trong các cuộc đàm phán hiện nay của WTO sẽ dẫn đến việc yêu cầu mở cửa hơn đối với những thị trường mà hàng nông nghiệp đang được bảo hộ với tỷ lệ cao.

Trung Quốc rõ ràng sẽ tập trung nhiều vào việc mở rộng khả năng tiếp cận đối với thị trường xuất khẩu của các sản phẩm sử dụng nhiều lao động của nước này. Đặc biệt đối với những sản phẩm nhanh hư hỏng như hoa quả và rau, thì thị trường xuất khẩu hợp lý sẽ là các nước vùng Đông Á. Điều cốt yếu là các đối tác thương mại của Trung Quốc đưa ra những cơ hội để nước

này mở rộng khả năng xuất khẩu những sản phẩm này, điều này rất quan trọng cho vấn đề tạo việc làm cho những người tương đối nghèo tại khu vực nông thôn. Phân tích của Yu và Frandsen (2002) chỉ ra rằng tự do hoá nông nghiệp trong tổ chức OECD có thể mang lại lợi ích cho Trung Quốc và tăng cường cán cân thương mại nông nghiệp. Là một thành viên của WTO, Trung Quốc ít nhất cũng có cơ hội nhấn mạnh vào việc tuân thủ đầy đủ các thủ tục, và nước này cũng có thể hạn chế khoảng thời gian bảo đảm sự an toàn khi thực hiện các biện pháp. Việc phải tận dụng những tiêu chuẩn của các nước đối tác thương mại của Trung Quốc như là biện pháp để hạn chế sự tiếp cận, có thể rất không tốt bởi vì tính không minh bạch của những biện pháp này và cũng như khả năng dễ gây ra những bất hoà của chính sách này.

Nếu Trung Quốc lựa chọn dỡ bỏ sự bảo hộ có tính cấm đoán đối với một số sản phẩm chủ chốt như gạo, rau, thịt, thì thu nhập của những lao động không lành nghề tại khu vực nông nghiệp sẽ tăng lên, cho nên về tổng thể ảnh hưởng của sự gia nhập WTO đối với mức lương tại khu vực nông thôn sẽ là giảm 0,5% chứ không phải là giảm 0,7%. Mặt khác, nếu tỷ lệ hạn ngạch thuế quan được áp dụng nhất quán thì thu nhập đối với các yếu tố tại khu vực trang trại có thể giảm sút tương tự.