

■ 农业部农业贸易促进中心 编

WTO

新一轮农业谈判 框架协议解读

 中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

WTO 新一轮农业谈判框架协议解读/农业部农业贸易促进中心编. —北京: 中国农业出版社, 2005. 4
ISBN 7-109-09731-5

I. W... II. 农... III. 世界贸易组织-农产品-进出口贸易-贸易谈判-研究 IV. F746.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 030630 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 伍 斌

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 7.625

字数: 190 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

编辑委员会

主 编 马有祥

副主编 倪洪兴

编 委 庞玉良 徐宏源 王凯园
王东辉 秦天放 张明杰
姚 蕾 朱信凯 张海森

序 言

农业是多边贸易谈判的难点和重点。由于各方分歧较大，互不相让，WTO新一轮农业谈判步履维艰，两次受挫。2003年3月未能如期就WTO农业委员会主席哈宾森提出的农业谈判减让模式达成一致，2003年9月也未能在坎昆会议上就大会主席德贝斯提出的农业谈判减让模式框架形成共识。经过三年半的曲曲折折，最终于2004年8月1日凌晨达成了农业谈判框架协议，取得了重要的阶段性成果。

农业谈判框架协议是谈判各方在坎昆会议后共同努力的结果，也是各方妥协的产物。框架协议锁定了三年来谈判取得的进展，细化了多哈授权，就关税减让、国内支持削减、出口补贴取消等方面确定了基本原则，为下一步谈判进一步明确了方向；同时也回避了许多棘手的和分歧较大的实质性问题，使未来的谈判仍面临重重困难。框架协议在多大程度上有助于消除当今世界农产品贸易体系中存在的高保护、高扭曲和严重不平衡问题，取决于未来更为艰难的模式谈判。

新一轮农业谈判直接关系到我国农业发展的根本利益。为了让更多的人了解WTO新一轮农业谈判进展、谈判涉及的主要问题、各方立场和主要分歧、可能的最终结果以及对我国农业的潜在影响，农业部农业贸易促进中心组织编写了《WTO新一轮农业谈判框架协议解读》，希望本书的出版能激发更多的人开展WTO农业谈判相关问题的研究，为进一步做好我国新一轮农业谈判工作提供更加坚实的理论基础和技术支持，也希望本书的出版，对大家有所启示、有所帮助。

编 者

2005年3月

目 录

序言

第一部分 框架协议有关背景	1
一、新一轮农业谈判启动的法律依据是什么?	1
二、新一轮农业谈判的主要目标是什么?	2
三、新一轮农业谈判分哪几个阶段?	2
四、模式谈判进展情况如何?	3
五、新一轮农业谈判框架协议的内容和特点如何?	5
六、新一轮农业谈判中的主要谈判方及其立场如何?	7
七、框架协议对我国农业的长期影响如何?	10
第二部分 国内支持	14
一、乌拉圭回合对国内支持是怎么规定的?	14
二、框架协议内容与乌拉圭回合有何不同?	15
三、为什么要对“绿箱”标准进行审议和澄清?	16
四、国内支持削减的目标与原则如何?	17
五、总体削减公式及确定公式时应考虑哪些参数?	19
六、AMS 削减的公式及原则是什么?	20
七、微量允许水平如何削减?	22
八、微量允许水平削减与总体削减有何关系?	22
九、国内支持削减原则有何局限性?	23
十、“新蓝箱”标准与“原蓝箱”有何区别?	25
十一、“新蓝箱”有何意义与影响?	27

第三部分 市场准入	30
一、市场准入承诺的目标是什么？	30
二、框架协议中对关税削减的规定是什么？	30
三、成员的关税结构特点是什么？	31
四、什么是关税升级？	33
五、关税有哪些复杂形式？	34
六、哪些成员使用非从价税？	35
七、为什么要进行非从价税转换？	36
八、如何进行非从价税转换？	38
九、主要成员对于非从价税转换的立场是什么？	39
十、非从价税转换对我国有何意义？	40
十一、关税减让的基本原则有哪些？	41
十二、关税削减公式或模式有哪些？	42
十三、分层公式对我国及其他主要成员有哪些意义？	47
十四、敏感产品将享受什么样的待遇？	47
十五、WTO 主要成员的关税配额管理体制有哪些？	48
十六、各成员在关税配额管理问题上的立场是什么？	51
十七、什么是特殊保障措施？	52
十八、什么是新特殊保障机制？	53
十九、哪些成员可以使用新特殊保障机制？	54
二十、哪些产品可以使用新特殊保障机制？	55
二十一、特殊产品与敏感产品的区别与联系？	56
二十二、发展中成员在市场准入方面享有哪些特殊与差别待遇？	57
二十三、什么是特惠侵蚀？	57
二十四、特惠对经济及贸易有什么样的影响？	59
二十五、WTO 成员在特惠侵蚀问题上有什么立场？	60

第四部分 出口竞争	61
一、什么是出口补贴?	61
二、谁在使用出口补贴,用在什么产品上?	62
三、为什么要取消出口补贴?	62
四、出口补贴削减的目标与原则是什么?	63
五、将在什么时间、以何种方式取消出口补贴?	64
六、为什么要规范出口信贷、出口信贷担保或 保险?	65
七、如何规范出口信贷、出口信贷担保或保险?	65
八、为什么要规范国营贸易企业?	66
九、为什么要规范粮食援助?	67
十、发展中成员出口竞争方面享有哪些特殊与 差别待遇?	68
第五部分 其他议题	70
一、最不发达成员享有哪些特殊与差别待遇?	70
二、什么是新成员? 有关新成员的条款内容是 什么?	70
三、什么是部门倡议?	72
四、棉花部门倡议的提出是基于什么样的背景?	73
五、对于棉花部门倡议各成员有什么样的立场?	73
六、框架协议对棉花部门倡议问题是如何规定的?	75
七、什么是非贸易关注? 各成员的立场是什么?	76
八、什么是地理标志?	77
九、什么是差别出口税?	78
十、什么是出口禁止和限制?	78
术语解释	81

附录	84
附录 1 WTO 新一轮农业谈判框架协议	84
附录 2 未来承诺模式草案第一稿修改稿 (Harbinson Text)	114
附录 3 坎昆部长案文草案 (Derbez Text)	216



第一部分

框架协议有关背景

一、新一轮农业谈判启动的法律依据是什么？

新一轮农业谈判是乌拉圭回合农业谈判的继续。乌拉圭回合《农业协定》第 20 条规定：“认识到实现实质性削减扭曲贸易的农业支持，减少农业保护的目标是一个长期的过程，各成员同意在《农业协定》实施期结束的前一年，启动继续农业领域改革进程的谈判。”因此，《农业协定》是新一轮农业谈判于 2000 年初启动的基本法律依据。

鉴于 WTO 新一轮谈判是一揽子谈判，涉及包括农业、非农、服务、贸易与投资关系等领域，因此于 2001 年 11 月通过的《多哈部长宣言》中关于启动新一轮谈判的授权是新一轮农业多边贸易谈判更为全面和具体的法律依据。《多哈部长宣言》第 13 段明确指出，新一轮农业谈判要实现实质性改善市场准入条件，逐步削减直至取消所有形式的出口补贴，以及实质性削减具有贸易扭曲作用的国内支持等目标。发展中成员特殊和差别待遇应成为谈判所有要素的有机组成部分。此外，对非贸易关注予以考虑。《多哈部长宣言》第 14 段规定：“不迟于 2003 年 3 月 31 日前确定包括发展中成员特殊差别待遇条款在内的进一步谈判的模式。参加方应在不迟于第五次部长级会议召开前提交各自根据该模式确定的广泛减让承诺表草案。”

二、新一轮农业谈判的主要目标是什么？

通过根本性的改革计划建立公平和以市场为导向的贸易体制是农业谈判的长期目标。《多哈部长宣言》第 13 段所列授权是新一轮农业谈判的起点。2004 年 8 月达成的《多哈工作计划》附件 A “制定农业模式的框架”（以下简称框架协议）重申了新一轮农业谈判致力于建立一个公平的、以市场为导向的农业多边贸易体制的目标，农业谈判的核心和重点仍然是在三大支柱方面实现多哈授权的雄心水平，即实质性提高市场准入、削减并逐步取消所有形式的出口补贴、大幅度削减扭曲贸易的国内支持。

多哈回合是发展回合，促进发展是本轮多边贸易谈判的主题。考虑到农业对发展中成员的粮食安全、农村发展、农民生计具有十分重要而无法替代的作用，多哈回合谈判在致力于促进发展的同时，必须有效地解决发展中国家的粮食安全、扶贫、农村生计等关注，给予发展中国家切实有效的特殊差别待遇。框架协议的最终平衡体现在实现促进国际贸易增长、经济发展的同时，通过给予发展中国家切实有效的特殊差别待遇来解决其面临的特殊困难和关注。因此保障发展中国家的粮食安全、消除贫困、提高农民生计和保障农村就业也是新一轮农业谈判的目标。

同时框架协议还规定新一轮农业谈判应当考虑非贸易关注。非贸易关注为欧盟、日本等发达成员所积极倡导，即主张农业谈判不仅要考虑制约或促进国际多边贸易发展的因素，同时还要考虑贸易以外的其他因素，如农业多功能性、环境保护、动物福利等。

三、新一轮农业谈判分哪几个阶段？

新一轮农业谈判进程总体上可分为三个阶段：

第一阶段从 2000 年 3 月至 2001 年 3 月，WTO 农业委员会先后召开了 6 次特别会议。主要是由各成员提交谈判提案，表明其立场和主张。共有 126 个成员提交了 45 份建议案和 3 份技术性文件。

第二阶段从 2001 年 3 月至 2002 年 2 月，WTO 农业委员会先后召开了 6 次非正式会议。主要就各成员提案中涉及的问题进行讨论和磋商。与第一阶段不同，此阶段没有正式建议案，只是分议题讨论成员的建议案。成员可以提出更加具体的谈判建议，但这些建议案将不再列为 WTO 的官方文件，而是列为“非正式文件”。

第三阶段，即模式谈判阶段，根据多哈发展议程，新一轮农业谈判应从 2002 年 3 月开始于 2003 年 3 月底之前就市场准入、出口竞争和国内支持三大议题确定具体的谈判减让模式，然后进入“出价—要价”阶段，2005 年 1 月 1 日前结束整个谈判。但由于谈判各方分歧较大，未能如期完成第三阶段的谈判。

2003 年 9 月坎昆会议前，各方曾以务实的精神调整了谈判计划，提出在坎昆会议上达成一个框架模式，但同样由于分歧较大，谈判受挫，直到 2004 年 8 月 1 日凌晨才达成了谈判框架模式，即框架协议。目前谈判仍处于模式谈判阶段。

前两个阶段我国是以观察员身份参加的，第三阶段我国才得以正式成员的身份参与。

四、模式谈判进展情况如何？

成员利益差异巨大，立场难以协调，是谈判难以取得进展的主要原因。进入第三阶段谈判后，利益矛盾进一步复杂化，谈判十分困难。

2002 年 3 月后，WTO 农业委员会先后召开了多次特别会议、闭会间会议以及非正式磋商，就出口竞争、国内支持和市场

准入三大议题以及相关的技术问题展开了大量磋商。在各方提案及广泛磋商的基础上，WTO 农业委员会特别会议主席哈宾森，于 2002 年 12 月向各成员提交了新一轮农业谈判综合报告（WTO 农业委员会特别会议主席报告），对 2000 年 3 月以来的谈判情况进行了全面回顾；2003 年 2 月又提交了农业谈判减让模式草案第一稿，并于 3 月中旬完成了减让模式草案第一稿的修改稿（简称哈宾森案文）。但由于各方在市场准入等关键问题上立场差异很大且各执己见，2003 年 3 月举行的 WTO 农业委员会未能如期实现多哈部长级会议确定的目标，即在 2003 年 3 月 31 日前就新一轮农业谈判未来减让承诺模式达成一致。

2003 年 9 月 10~14 日在墨西哥坎昆举行的 WTO 第五届部长级会议，主要任务是对多哈发展议程的进展情况进行中期审评，为今后的工作提供指导并做出决定。146 个 WTO 成员的经济贸易部长、60 多个成员的农业部长出席了会议。农业问题是坎昆会议的焦点和难点之一。一直在谈判中处于对立状态的美国、欧盟在坎昆会议前就建立农业谈判模式的框架达成了妥协，转而联手要求发展中国家开放市场。为了应对这一形势，本来利益并不完全一致的一些发展中国家联合在一起，形成了 20 国协调组（简称 G20），提出一项联合提案，要求发达国家取消高补贴，减少高支持，降低高关税，同时给予发展中国家特殊和差别待遇。由于 G20 和我立场基本一致，并且原则上支持我新成员主张，我参加了 G20 的提案。坎昆会议在农业问题上形成了以欧美为一方，G20 为另一方的主要矛盾。由于发展中成员与发达成员在农业、棉花自由化、新加坡议题等问题上立场尖锐对立，会议无果而终。会后通过的《部长声明》承认了这次挫折，但重申了多哈各项宣言和决定，并承诺要认真全面履行上述宣言和决定。

坎昆会议失败后，农业谈判一度处于低谷，但谈判各方都不愿承担会议失败的责任，利用多种场合表明积极推进新一轮农业

谈判的政治意愿。亚太经合组织成员利用 APEC 首脑会议呼吁积极推动新一轮谈判，非洲国家、中美洲国家、加勒比国家等都举行了贸易部长会议，要求尽快恢复谈判。WTO 总干事素帕猜和总理事会主席卡洛斯也利用各种场合与各主要谈判方进行直接接触和沟通，试图推动新一轮谈判早日恢复。继 2003 年 12 月 20 国协调组与欧盟第一次对话后，2004 年 2 月又进行了第二次对话；1 月美国贸易代表佐立克致信各成员部长，呼吁尽快恢复谈判，希望 2004 年不是“失去的一年”；2 月 18 日部分非洲国家与美国、欧盟进行了非正式磋商；2 月 23~25 日凯恩斯集团召开了第 26 次部长级会议；日内瓦使团间的各种非正式活动更是十分活跃，显示了积极推进农业谈判的热情。在各方的努力下，特别是 WTO 总理事会确定了 2005 年 3 月的农业特会会议日程后，农业谈判由“政治表态”进入“实质性对话”，新一轮农业谈判再次活跃起来。

从 2004 年 3 月至 7 月初 WTO 农业委员会安排了 5 次农业周谈判会议。特别是经过 7 月底连续 40 个小时不间断谈判，各方终于在 8 月 1 日凌晨达成了包括农业谈判框架协议在内的多哈工作计划。这是新一轮农业谈判取得的阶段性成果。2004 年 10 月，WTO 农业委员会召开第 26 次农业特会，开始围绕框架协议展开更加详细、具体的技术磋商，目的是按照框架协议所确定的原则协商确定进一步减让承诺的模式。新一轮农业谈判至此才进入真正意义上的模式谈判阶段。

五、新一轮农业谈判框架协议的内容和特点如何？

农业谈判框架协议基本保留了乌拉圭回合《农业协定》的框架，仍从市场准入、国内支持、出口竞争三大支柱方面对国际农产品贸易加以规范和约束。

在市场准入方面，规定使用分层公式削减关税，高关税多

减，通过公式解决关税升级问题；在同意给予“敏感产品”一定灵活性的同时，要求通过削减关税与扩大关税配额相结合的方式改善这些产品的市场准入水平。框架协议允许发展中成员采用较小的减让幅度并可自行确定一些与粮食安全、生计安全、农村发展需要有关的特殊产品，具体待遇通过谈判议定。发展中成员的特殊和差别待遇将是谈判所有要素的组成部分，将为发展中成员建立特殊保障机制。

在国内支持方面，框架协议提出要按照分层公式总体削减扭曲贸易的“黄箱”、微量允许和“蓝箱”措施，并在第一年至少削减 20%；对特定产品的综合支持量（AMS）将通过一定的方法加以限定；对“蓝箱”封顶，将其约束在某一特定历史时期平均农业生产总值的 5% 以内，对“蓝箱”标准进行审议，引入“新蓝箱”的概念并通过谈判确定“新蓝箱”的条件；加强“绿箱”纪律；对于微量允许，这类支持主要用于生计和资源匮乏型农民的发展中成员可免于削减。

在出口竞争方面，协议明确规定将为最终取消出口补贴确定具体日期，同时要求平行取消出口信贷、出口国营贸易和粮食援助等措施中的补贴和贸易扭曲成分，并就国营贸易企业今后使用出口垄断权进行谈判，同时给予发展中国家特殊和差别待遇。

此外，此外框架协议还涉及新成员、棉花部门自由化问题、特惠侵蚀等其他议题。明确“新成员的特殊关注要通过特殊灵活性条款加以有效解决”。

农业谈判模式框架协议是 WTO 新一轮谈判取得的一个阶段性成果。它锁定了 2000 年新一轮农业谈判启动以来谈判所取得的进展，细化了多哈授权，为下一步模式谈判指明了方向，为尽早完成多哈回合目标打下了基础，具有十分重要的意义。

尽管框架协议回避了分歧较大的实质性问题，将其推迟到模式谈判阶段来解决，也没有明确减让公式和具体参数，但模式框架协议确定的较为具体的原则和基本内容有助于消除当前世界农产品

贸易中最为突出的问题，其内容较好地平衡和兼顾了发达成员与发展中成员的利益关切，比乌拉圭农业协议有了较大的改进。当然，要将这些原则和基本内容变为具体的条文仍有相当长的路要走。

六、新一轮农业谈判中的主要谈判方及其立场如何？

新一轮农业谈判中，各成员出于自身国家利益，往往选择与自身主张相同或相近的成员联合起来以提升自身的谈判力量和地位。这种谈判力量的联合功利性非常强，随时会随着成员利益的变化而分化瓦解，并重新组合形成新的集团。

坎昆会议前 WTO 农业谈判的主要对手美国和欧盟达成协议，提出美欧农业谈判联合案文，使新一轮农业谈判的力量格局产生重大变化。

1. 坎昆会议前的主要谈判方

总体而言，坎昆会议前新一轮农业谈判中的谈判方可分为如下四大类型。

一是以美国、凯恩斯集团为首的推行农产品贸易自由化成员。这些成员的农业比较优势十分明显，农业生产率高，对农业的支持水平相对较低，在国际市场上具有较强的竞争力，在世界农产品贸易中占有重要地位，推动农产品贸易自由化是其利益所在。因此在新一轮农业谈判中主张大幅度削减乃至取消“黄箱”和“蓝箱”国内支持；取消出口补贴；所有成员必须为大幅度改进市场准入目标做出贡献，大幅度地削减关税。

二是以欧盟、瑞士、挪威、日本和韩国等成员为首的主张贸易保护主义的成员。这些成员的农业缺乏比较优势，农业生产主要集中在少数产品（温带产品和畜产品），其谈判目标是尽可能维持对农业的高度保护和支持，强调灵活性以便在产品间调整以保护重点产品，因此主张采用乌拉圭回合模式进行关税减让、削

减国内支持，削减幅度基本与乌拉圭回合相同；欧盟主张所有的出口竞争支持形式应一视同仁，适用相同的纪律，日本强调应对出口限制和征税进行约束。欧盟由于自身的财政约束、内部利益矛盾、东扩压力，以高国内支持、高保护价、高关税、高出口补贴为特征的共同农业政策面临越来越大的挑战。2003 年通过的共同农业政策改革方案着重于国内支持政策的调整，有助于减少产品过剩，为削减国内支持和出口补贴提供了一定的余地，但实质性大幅度削减其主要农产品关税将对其农业造成较大冲击，是欧盟的困难所在。

三是大部分发展中成员。这些成员强调国内支持和出口竞争方面的严重不平衡以及发展中成员的发展需要，主张关税减让与国内支持和出口补贴削减相联系，发展中成员关税减让承诺取决于发达成员在国内支持和出口补贴方面的承诺；要充分考虑关税是发展中成员惟一有效的保护手段，应给予发展中成员特殊产品例外和特殊保障措施等特殊差别待遇。多数发展中成员的关税水平较高且约束税率与实施税率的差异较大，尽管其在谈判中强调关税的重要性和削减关税的困难，但一定幅度的关税削减不会对其产生实质性的影响。

四是东欧和其他新成员。这些成员强调其面临的特殊困难和加入谈判中所作的广泛承诺，要求给予经济转型国家和新成员特殊和差别待遇。

2. 坎昆会议后的主要谈判方

坎昆会议前，一直在谈判中处于对立状态的美国、欧盟相互妥协，达成了美欧农业谈判联合案文。这一案文的出台打破了农业谈判中以美国、凯恩斯集团为首的贸易自由化集团与以欧盟、日本为首的贸易保护集团对峙的传统格局，催生了以维护发展中国家利益、消除发达国家贸易扭曲政策为目标的 20 国协调组，形成了以美国、欧盟、20 国协调组、10 成员协调组、特殊产品（SP）和特殊保障机制（SSM）联盟为 5 方面主要力量，以 20

国协调组与美欧矛盾为主线的谈判格局。

美欧集团 尽管美欧在新一轮农业谈判中存在着巨大分歧，联盟的根基非常脆弱，但双方在维护自身国内高额支持和补贴、要求发展中国家开放市场方面利益一致，因此在谈判中美欧又极易互相妥协、在确保各自利益的基础上联手要求发展中国家开放市场。在谈判策略方面，美欧将从不同角度继续分化 20 国协调组和发展中成员。他们将发展中成员分成进攻和防守两方，对进攻方以要求其他成员扩大关税配额、取消出口补贴施以小惠；对防守方将给予特殊产品和特殊保障机制以及维持关税配额等条件进行拉拢；在长远战略上，其主攻方向仍是尽量争取少开放自身的市场，提高印度和中国等发展中大国的市场开放。

20 国协调组 20 国协调组是在美欧农业联合提案抛出后发展中成员组成的一个集团，成员包括巴西、印度、阿根廷、南非、印尼、埃及以及我国等亚、非、拉发展中大国，其农产品贸易量占全球的一半以上，农业人口占到全球总量的 65% 以上。20 国协调组的崛起大大壮大了新一轮农业谈判中发展中成员的力量和声音。当然，20 国协调组内部在新一轮农业谈判中存在着巨大分歧，巴西、阿根廷、泰国等原是主张贸易自由化的凯恩斯集团成员，而印度、墨西哥等国则一直反对进一步开放，要求保护其国内市场。

特殊产品（SP）和特殊保障机制（SSM）联盟（简称 G33） 该联盟是坎昆会议以来在农业谈判领域逐步发展形成的一个利益集团，由印度尼西亚牵头，成员包括韩国、多米尼加共和国、秘鲁、巴巴多斯、菲律宾、斯里兰卡、肯尼亚、洪都拉斯、危地马拉和毛里求斯等。该联盟的组成比较复杂，有的属于 20 国协调组、10 成员协调组，也有的属于非洲集团，各国立场差异比较明显，但在特殊产品和特殊保障机制问题上立场比较一致，即要求建立只有发展中成员才能享受的特殊产