

文库主编：华东政法大学国际法研究中心

WTO框架下的 农业补贴纪律

李晓玲 著



华东政法大学
国际法学文库

*Disciplines on
Agricultural Subsidies in
the WTO Framework*

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

文库主编：华东政法大学国际法研究中心

WTO框架下的 农业补贴纪律

李晓玲 著



华东政法大学
国际法学文库



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

WTO 框架下的农业补贴纪律 / 李晓玲著. —北京:法律出版社, 2008. 10

(华东政法大学国际法学文库)

ISBN 978 - 7 - 5036 - 8808 - 9

I. W... II. 李... III. 农业—政府补贴—世界贸易组织—贸易法 IV. D996.1 F744

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 142402 号

©法律出版社·中国

责任编辑/何敏

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社上海出版中心

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶松

开本/A5

印张/9.375 字数/228千

版本/2008年10月第1版

印次/2008年10月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 8808 - 9

定价:27.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《华东政法大学国际法学文库》

总序

进入新世纪以来,国际社会正经历着深刻的变化。和平与发展仍然是当今世界的主题。科技日新月异,经济全球化趋势深入发展。同时,我们比以往任何时候都更加深刻地感受到:恐怖主义危害加大,各种局部冲突和战争不断发生,非传统安全问题凸显,跨国犯罪日益猖獗,单边主义抬头,霸权主义和强权政治依然存在,影响世界和平与发展的不稳定、不确定因素增多。与此同时,世界经济发展不平衡加剧,围绕资源、能源、市场、知识产权、人才的国际竞争日趋激烈,贸易壁垒和经济、贸易摩擦明显增多。各种热点问题所涉及的国际问题更加突出。一些发达国家在经济上、科技上占优势,在外交上、法律上动辄采取强势做法的态势在相当长的时期内仍将存在。作为国际关系的产物,国际法面临严峻挑战和前所未有的发展机遇。

在这种错综复杂的国际形势下,中国坚持高举“和平、发展、合作”的旗帜。胡锦涛总书记最近在一系列重大国际场合突出强调了国际法与构建和谐世界的关系,强调了国际法的作用。构建和谐世界思想的提出,既勾画了中国新世纪外交战略的总目标,充分展示了中国作为负责任大国的形象,也指明了新世纪国际关系和国际法发展的正确方向。构建和谐世界,国际法无疑并必须发挥巨大的作用。摆在我们面前的重大课题是:如何从理论上认识国际法在构建和谐世界过程中的重要作用;如何运用国际法建设一个持久和平、共同繁

荣的和谐世界?特别是,如何运用国际法,促进各国间的相互信任、和谐相处,并通过公平、有效的安全机制,建设一个和平、稳定的和谐世界;如何运用国际法,坚持各国主权平等,在国际关系上坚持以法治和多边主义为主,建设一个民主、公正的和谐世界;如何运用国际法,正确应对世界多极化、经济全球化和科技进步的发展趋势,促进国际社会共同发展特别是发展中国家的发展,建设一个互利、合作的和谐世界;如何运用国际法,承认世界多元性、承认人类文明多样性、承认发展中国家与发达国家利益的差异性,运用国际法主张在多样性中和谐共处,求同存异,建设一个开放、包容的和谐世界。

根据和谐世界理念对国际法学研究的新要求,华东政法大学国际法研究中心组织一批青年学者对国际法与构建和谐世界关系的突出法律问题进行专题研究。这些专题包括:国际组织与国际体系架构;国际环境与资源保障体系;国际人权法与人道主义法;国际条约国内适用的理论与实践;WTO 争端解决机制与和谐经贸秩序;国际知识产权保护机制;国际法框架下人民币汇率机制与金融风险防范机制;国际海商法理论与实践的新发展;21 世纪国际私法理论及各国国际私法立法研究;涉外民事法律关系及其法律适用的新发展;各国涉外管辖权的理论与实践,等等。在这些专题研究的基础上,形成专著,共同组成《华东政法大学国际法学文库》。这套文库基本目标是:学术研究服务于中国融入全球化的需要;服务于中国提倡的和谐世界思想的需要;服务于上海市建立国际贸易、国际金融、国际航运和国际经济中心的需要;服务于我国涉外司法实践的需要;服务于培养人才的学的需要。我相信,通过他们的不懈努力,这套文库一定会达到他们的预期目标,为繁荣我国的国际法学做出一份贡献。

是为总序。

最高人民检察院检察长、教授、博士生导师:曹建明

2007 年 4 月 27 日

目 录

第一章 GATT/WTO 框架下农业补贴谈判与多边纪律演化 / 1	
第一节 GATT/WTO 框架下的农业补贴谈判 / 1	
第二节 GATT 时期农业补贴谈判和多边纪律 / 10	
第三节 乌拉圭回合农业谈判与《农业协定》 / 23	
第四节 WTO 多哈回合农业补贴谈判 / 33	
第二章 WTO 框架下一般补贴纪律 / 47	
第一节 “补贴”的界定与分类 / 47	
第二节 禁止性补贴 / 56	
第三节 可诉补贴 / 66	
第三章 《农业协定》出口补贴纪律 / 88	
第一节 《农业协定》下“出口补贴”的概念与范围 / 88	
第二节 《农业协定》出口补贴纪律的结构 / 105	
第三节 《农业协定》出口补贴的削减 / 111	
第四节 出口补贴承诺的反规避纪律 / 122	
第四章 《农业协定》国内支持纪律 / 132	
第一节 GATT/WTO 框架下的国内支持 / 132	
第二节 《农业协定》下国内支持的分类 / 148	
第三节 国内支持的衡量:综合支持总量 / 155	
第四节 国内支持纪律的实施与展望 / 165	
第五章 WTO 农业补贴规则的关系与适用 / 178	
第一节 WTO 农业补贴争端中 GATT1994 的适用 / 179	
第二节 《补贴协定》与《农业协定》的适用 / 186	
第三节 “和平条款”终止适用对 WTO 农业补贴纪律的影响 / 205	

第六章 WTO 农业补贴纪律的制度性问题 / 223

第一节 《农业协定》补贴纪律的实施 / 223

第二节 WTO 框架下农业补贴纪律的双重规范与未来 / 232

第三节 WTO 争端解决与多边贸易谈判的关系

——以 WTO 农业补贴纪律为背景 / 244

结语 中国与 WTO 农业补贴纪律 / 255

参考文献 / 272

录目

1 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 223	第一章
1.1 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 223	第一节
1.2 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 232	第二节
1.3 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 244	第三节
2 \ 《农业协定》的补贴纪律 / 255	第二章
2.1 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 255	第一节
2.2 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 265	第二节
2.3 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 272	第三节
3 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 282	第三章
3.1 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 282	第一节
3.2 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 292	第二节
3.3 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 302	第三节
3.4 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 312	第四节
3.5 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 322	第五节
3.6 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 332	第六节
3.7 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 342	第七节
3.8 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 352	第八节
3.9 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 362	第九节
3.10 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 372	第十节
3.11 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 382	第十一节
3.12 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 392	第十二节
3.13 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 402	第十三节
3.14 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 412	第十四节
3.15 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 422	第十五节
3.16 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 432	第十六节
3.17 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 442	第十七节
3.18 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 452	第十八节
3.19 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 462	第十九节
3.20 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 472	第二十节
3.21 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 482	第二十一节
3.22 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 492	第二十二节
3.23 \ 世界贸易组织《农业协定》的补贴纪律 / 502	第二十三节

第一章

GATT/WTO 框架下农业补贴
谈判与多边纪律演化

第一节 GATT/WTO 框架下的农业补贴谈判

虽然农产品出口所占的世界贸易份额已经从 1970 年总出口量的 47% 下降到了 2001 年的 9.1%,^[1] 但农业仍然是多哈回合谈判和多边贸易体制最为敏感的问题。GATT 成立之后,绝大多数贸易领域已经越来越自由化,但农产品贸易仍然为各种贸易限制和扭曲措施困扰。GATT 规则、缔约方加入条件和豁免使 GATT 缔约方可以继续对国外农产品进口提供比工业品更大程度的保护,对国内农产品出口提供范围更广的补贴。^[2] 由于各国政府普遍干预农业部门,农业政策被视为内部政策,自 1947 年起草《关税与贸易总协定》(GATT)始,缔约方便抵触农产品贸易的自由化。^[3] 东京回合《补贴守则》遵循了 GATT1947 第 16 条的体制,初级产品和非初级产品补

[1] Melaku Geboye Desta, *The Bumpy Ride towards the Establishment of "A Fair and Market-oriented Agricultural Trading System" at The WTO: Reflections Following the Cancun Setback*, *Drake Journal of Agricultural Law*, 2003, No. 8, p. 490.

[2] The WTO Secretariat, *Guide to the Uruguay Round Agreements*, Kluwer Law International, 1999, p. 51.

[3] Thomas C. Beierle, *Agricultural Trade Liberalization-Uruguay, Doha, and Beyond*, Vol. 36, *Journal of World Trade*, 2002, No. 6, p. 1090.

贴分别适用不同的纪律。^[1] 1986年9月,在乌拉圭的埃斯特角城正式发起了乌拉圭回合谈判。此次会议的《部长宣言》将全球农业体制改革列为多边贸易谈判的重要问题。《部长宣言》表示缔约方赞同迫切需要对世界农产品贸易规定更多的纪律,增强可预见性。谈判旨在实现农产品国际贸易更大程度的自由化。乌拉圭回合诞生的《农业协定》第一次将农产品贸易纳入到多边贸易体制,并为农产品生产和贸易的进一步自由化提供了基础。但目前为止,农业仍然是一个存在各种复杂关税、配额、补贴和其他形式的政府支持与保护措施的领域。在多哈回合谈判中,农业是最具争议和最为重要的议题。本节总体上从两个方面概括分析 GATT/WTO 框架下的农业补贴谈判:一是 GATT 缔约方/WTO 成员推动农产品贸易自由化,并将农业补贴纳入多边纪律框架的原因;二是导致农业谈判举步维艰、进展缓慢的原因。

一、农业补贴纳入 GATT/WTO 框架的动因

(一) GATT 缔约方/WTO 成员内部动因

乌拉圭回合谈判前,很多发达国家认识到已经到了对农业进行全面改革的时候了。20世纪70~80年代世界农产品市场形势的戏剧性变化,令各国付出了沉重的代价,并最终促成了农业政策改革。为了维持国内农产品支持价格和堆积如山的剩余农产品,国内农业政策支出急剧上升,预算压力之大连美国和欧共体都不堪重负。1980~1986年间,美国农业政策支出从70亿美元上升到300亿美元;欧共体共同农业政策开支从1982年的124亿欧元^[2]上升到1988年252亿欧元,达欧共体总预算的70%以上,一度使欧共体财

[1] 东京回合《补贴守则》具体内容参见本章第二节。

[2] 欧元是埃居的后继货币。在1993年12月31日之前,使用的是埃居,从2000年1月起启动欧元。但埃居和欧元的内在价值相等。欧洲央行规定,1欧元等于1埃居。

政处于破产的边缘。^[1]

由于缺乏有效的国际规则和纪律,农业支持和保护导致世界农产品贸易扭曲加剧。从1979年到1986年,主要OECD国家的“生产者补贴等量”(Producer Subsidy Equivalent Measures, PSEs)呈上升趋势,到1986年乌拉圭回合发起时达到顶点。其中,以日本和欧共体为最高。即便是相对不干预农业的主要农产品出口国,如澳大利亚,到20世纪80年代中期,也有大量的PSEs。这反映了这些国家政府在采取抵御性行动,试图保护本国农民免受欧共体和美国等主要贸易国家或贸易集团支持政策的溢出影响。互为贸易伙伴的国家之间在提供农业支持方面互相效仿,致使“政策抵消”。由于“大”国的保护主义降低了国际价格,一国农业价格支持的部分被用于抵消其他国家支持的冲击。例如,1986~1987年,美国超过40%的支持是用来抵消其他国家支持政策造成的损失。农业政策抵消的成本造成了很大程度的浪费,并且,为了抵消其他贸易伙伴的农业支持政策,国家花费在农业支持上的总支出水平急剧上升,导致总体上贸易体制摩擦增多,关系紧张。^[2]

根据《农业协定》第20条启动新一轮农业谈判后,美国提出了对农产品贸易进行长期和全面改革的提案。在提案中,美国强调,在很多国家,农民的生产与销售仍然受政府计划和市场准入壁垒保护,而非市场驱使。因此,有竞争力的农民、农场主和农产品加工者无法充分进入市场。扭曲性补贴计划浪费财政预算,与进口限制结合起来,误导了有限资源的配置。强硬的政府计划和不科学的管制阻碍了生产和销售的革新,威胁了农业将来的生存能力,削弱了生产者满足粮食生产等需求的能力。贸易壁垒妨碍了消费者的选择和充分获

[1] Christopher Ritson & David Harvey, *The Common Agricultural Policy*, CAB International, 1997, p. 55. 转引自龚宇:《WTO农产品贸易法律制度研究》,厦门大学出版社2005年版,第115页。

[2] Terence P Stewart ed., *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History* (1986-1992), Vol. I, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993, p. 133.

取粮食。扭曲性补贴常常导致环境破坏,威胁了农民和农场主高效率和可持续发展的能力。所有这些扭曲对于发展中国家,尤其是最不发达国家来说,负担更为沉重。这些国家依赖农业作为收入的来源和解决就业的渠道,寄希望于通过贸易机会实现经济增长,同时也依赖农产品贸易自由流动实现粮食安全。^[1] 这些问题的存在是农产品贸易体制改革的压力和动力。

(二) GATT 缔约方/WTO 成员外部动因

巨额农业补贴误导了资源配置,使大量社会资源涌入农业部门,导致生产过剩。为了处理本国剩余农产品,政府又提供出口补贴促进出口,进一步扭曲了世界农产品贸易的正常流向。根据 OECD 的测算,美国每 100 美元的农产品产值中有 20~30 美元是政府补贴的,欧共体达到 40~50 美元,日本达到 50~60 美元,还有少数欧洲国家,比如瑞士和挪威,该数据甚至高达 80~90 美元。资料显示,发达国家每年对农业的补贴高达 3500 多亿美元。这些巨额补贴造成农产品大量过剩,国际价格远低于生产成本。^[2] 再例如,欧共体原本是个农产品净进口国,但通过实施共同农业政策(Common Agriculture Policy, CAP)下的农业支持和出口补贴计划,目前已经转变为在世界市场上倾销剩余产品。

20 世纪 80 年代中期,主要商品的结构性剩余和竞争性补贴的财政和政治成本导致贸易局势紧张。为了处理国内剩余农产品,各国不得不在容量有限的国际市场上进行倾销,加速了农产品国际市场价格的下落,使得农产品贸易局势紧张,引发贸易争端危机。例如美国和欧共体之间的农业补贴之争。美国和欧共体国内农业政策上的冲突演化成一系列的国际贸易争端,尤其是 20 世纪 80 年代。在 GATT 时期,1981 年美国对欧共体提起了两项诉讼,指责欧共体对面

[1] *Proposal for Comprehensive Long-term Agricultural Trade Reform*, G/AG/NG/W/15, 23 June 2000.

[2] “WTO 香港会议农业谈判难在何处?”载搜狐新闻网,2006 年 9 月 10 日访问。

粉和通心粉提供出口补贴。第二年,美国又对欧共同体提起了三项诉讼,指控欧共同体向食糖、家禽和罐装水果提供出口补贴和国内补贴。1983年,欧共同体指控美国对面粉出口提供补贴;同年,美国又指控欧共同体对油籽提供生产补贴。油籽纠纷一直拖到乌拉圭回合谈判。

在内外压力之下,农业政策的决策者希望找到改革农业支持政策的方法,通过谈判降低农业补贴,促进贸易自由化。自第二次世界大战以来,从来没有这么多国家考虑修改其农业政策。以对各国农业经济扰乱最小的方式改革农业政策,符合所有国家的利益。如果所有主要谈判方对改革的方向和规则取得共识,就可以降低混乱程度。而 GATT 是包括各个所涉国家的唯一有效的谈判场所。

二、GATT/WTO 框架下削减农业补贴的复杂性

有学者曾经指出,“即便可以保证只有经济学上不受欢迎的补贴才成为削减的对象,不管削减补贴在经济学上多么令人向往,在政治上都是非常困难的。只要谈判达成的诸多协议符合所有国家的利益,国家之间可以相互帮助,面对削减补贴招致的政治挑战。”^[1]国际贸易中的补贴被视为当前世界贸易体系中最复杂的问题,但由于农业的性质和各国农业政策目标方面的原因,在 GATT/WTO 多边框架下削减农业补贴具有更大程度的复杂性,也更为困难。

(一) 农业的特殊性

WTO 前总干事素帕猜在回答多哈回合谈判中“为什么农产品贸易问题各方如此难于取得共识”时,指出:“它的困难之处在于农业问题并非仅仅是一个经济问题。一些国家从政治角度,有时甚至是文化传统角度看待农业问题,这就使问题变得非常复杂。如果仅仅是经济问题的话,我想解决它就不会那么困难了。正因为它关系到

[1] Konrad Von Moltke, *Negotiating Subsidy Reduction in the World Trade Organization*, available at www.iisd.org, 2006年10月18日访问。

粮食安全,关系到政治与文化,对一些国家来说它就成了一个老大难问题。”〔1〕农业生产所依赖的自然状况、粮食安全、文化、环境等因素,都曾被用于为农产品贸易在 GATT/WTO 体制下的特殊安排做辩护。〔2〕近几年来又出现了新的名词“多功能主义”(Multifunctionality),指的是农产品贸易自由化中的“非贸易关注”(Non-trade Concerns)问题。所谓“非贸易关注”,涉及粮食安全、环境、结构调整、农村发展、缓解贫困等方面的内容。绝大多数国家同意农业不只关于生产粮食和纤维,还有其他的功能,包括非贸易目标。WTO 内争论的问题是为使农业扮演诸多角色,是否需要“扭曲贸易”的补贴,或者“绿箱”之外的补贴。《农业协定》第 20 条提及各成员在继续改革进程时,应当同时考虑非贸易关注问题。在多哈回合谈判中,多个成员提交了关于“非贸易关注”的提案,如欧共体、日本、瑞士、毛里求斯、韩国、挪威、波兰、刚果、约旦等。各成员对“非贸易关注”有不同意见。例如,一些成员认为,利用“绿箱”补贴可以达到“非贸易关注”的所有目标,包括粮食安全储备、提供给生产者的直接支付、结构调整援助、安全网计划、环境计划和地区援助计划等不会刺激农业生产或影响价格的措施。其他成员认为“非贸易关注”与生产紧密相连。为了实现“非贸易关注”的目的,应可以根据生产提供补贴或提供与生产有关的补贴。日本、韩国、挪威等成员强调“非贸易关注”中农业的多样性(Diversity),但很多发展中成员认为,在“绿箱”国内支持之外解决“非贸易关注”问题,等于提供给富国一种特殊和差别待遇。所有的经济活动,如工业、服务业等,都有同等的“非贸易关注”。因此,如果 WTO 要解决这个问题,在谈判的所有领

〔1〕“素帕猜:农业是多哈回合谈判的发动机”,载 www.ccatp.com, 2006 年 9 月 6 日访问。

〔2〕赵维田先生的著作曾将各国政府农业保护有理的种种论调概括为:“自给自足,安全所系”、“农产品价格需要稳定”和“田园风光作为文化遗产”等。参见赵维田:《世贸组织(WTO)的法律制度》,吉林人民出版社 2000 年版,第 246~247 页。

域都应当这么做,而不仅是农业。^[1]一些成员则强调农业具有特殊性。例如,欧共体认为,乌拉圭回合议定的改革进程试图在贸易关注和非贸易关注之间寻找平衡点。非贸易关注反映了重要的社会目标。推进农产品贸易自由化和进一步扩大农产品贸易有助于持续经济增长,对发达成员和发展中成员均是如此。为了达到上述目标,获得公众支持是很关键的。而只有满足这些非贸易关注,尤其是农业的多功能,才能获得公众支持。因此,应当承认农业作为公共产品提供者的特定角色,承认发展中成员和发达成员农业的多功能角色,包括其对可持续发展、环境保护、乡村活力和缓解贫困的贡献。^[2]由于农业政策掺入了政治、社会等非经济目标,致使影响各成员内部农业政策的农业谈判变得非常复杂和缓慢。

(二)各成员对谈判目标及削减政府干预的程度等认识不一致

在乌拉圭回合和多哈回合谈判中,各成员对农业谈判目标和削减政府干预的程度认识不一致,是导致农业谈判进展缓慢、矛盾重重的关键原因。例如,在乌拉圭回合谈判中,虽然 GATT 农业贸易委员会自 1982 年开始做准备工作,但由于各缔约方立场不同,导致谈判的进度很缓慢。美国和凯恩斯集团试图对农产品贸易进行重大改革,但欧共体等其他缔约方试图尽量缩小协定对政府执行“适当的农业政策”的自由决定权的限制和干预。在乌拉圭回合中期评审前,农业谈判的最终目标究竟是取消所有扭曲贸易的农业支持与保护措施,抑或仅仅对农业支持和保护水平进行实质性削减,是当时农业谈判的主要分歧之一。^[3]在多哈回合农业谈判中,某些成员认为谈判的重要目标是使农产品贸易与其他货物贸易受相同规则和纪律的约束,其他成员则反对。美国和凯恩斯集团将谈判看做是将农业

[1] *WTO Agriculture Negotiations: The Issues, and Where We Are Now*, available at www.wto.org, 2006 年 9 月 18 日访问。

[2] *EC Comprehensive Negotiating Proposal*, G/AG/NG/W/90, 14 December 2000.

[3] John Croome, *Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round*, Kluwer Law International, 1999, p. 99.

完全纳入 WTO 纪律的重要一步,或可能是最后一步。欧共体和日本寻求限制对《农业协定》的修改,或者保证修改之后仍能够容许它们维持现存的农业政策;但绝大多数的发展中成员希望协定下的利益和义务得到更合理的平衡,促进可持续发展。^[1]

(三) 国内利益集团的影响

“从肯尼迪回合,到东京回合,然后是乌拉圭回合,GATT 发现自身越来越身陷国家内部的经济政策细节,越来越远离相对安全的国家间的贸易关系。”^[2]在干预成员内部政策的同时,WTO 谈判也受到成员内部利益集团态度的影响。“毫无疑问,在很多西方民主政治国家,农业利益集团的政治影响力对国家的政治生活有决定性影响。对于依据地理标准确定选举权,而非根据人口规模确定选举权的绝大多数国家,便是此例。比如美国,人口稀少的属于农业区的州,和人口密集的其他州,如加利福尼亚州,参议院议员的名额相同。日本和加拿大存在类似情况,其政治体制鼓励农村比城市拥有更多的代表人数。欧共体也存在这种现象。在德国,农业利益集团在德国南部的分量对于维持科尔总理当政起了决定性作用。在法国,尽管农民只占劳动人口的 5%,农村的选民仍然拥有很大份额的投票权。”^[3]农业集团的强大游说力量往往与国内政治力量纠缠在一起。2006 年 7 月底,由于美国和欧共体最终都没有做出让步,以印度、巴西为首的 20 国协调组(G20)最终也没有做出让步,多哈谈判陷于停顿。美国拒绝让步主要由于国内的政治压力,特别是面临 11 月的中期选举。在农场主选票对选举至关重要的情况下,布什政府不敢轻

[1] Joseph A. McMahon, *The Agreement on Agriculture*, in Patrick F. J. Macrory, Arthur E. Appleton, and Michael G. Plummer eds., *The World Trade Organization: Legal Economic and Political Analysis*, Springer, 2005, p. 218.

[2] Konrad Von Moltke, *Negotiating Subsidy Reduction in the World Trade Organization*, available at www.iisd.org, 2006 年 10 月 3 日访问。

[3] Fabian Deleros, *The Legal Status of Agriculture in the World Trade Organization: State of Play at the Start of Negotiations*, Vol. 36, *Journal of World Trade*, 2002, No. 2, p. 220.

举妄动。因此,施瓦布一再强调参加谈判的所有成员都不可能不考虑政治因素,因为谈判涉及贸易政策问题。从实际情况看也是这样,正是由于美国政府对农业谈判的强硬政策,才使施瓦布在谈判中没有余地,难以表现多大的灵活性。^[1]

(四) 发展中成员的谈判力量增大, WTO 不再是富人俱乐部。多哈回合农业谈判与乌拉圭回合谈判相比,一个显著的特点是农业谈判不再由美国和欧共体两方主宰。发展中成员的谈判力量增大,谈判出现多极化特征。乌拉圭回合农业谈判主要是美国和欧共体之间的双边谈判,其他绝大多数国家追随其中一方。在 GATT 成立之时,原 23 个缔约方被视为北半球发达国家的富人俱乐部。在乌拉圭回合后, GATT 成为 WTO, 发展中成员占 WTO 全部成员数量的 80%。一国一票制使“富人俱乐部”现在看上去有些像联合国。^[2]

2003 年 9 月,坎昆部长级会议以失败告终。“失败”在 WTO 谈判中并非罕见,但坎昆部长级会议上的失败不同于其他。在这次会议上,发展中成员和发达成员发生了对抗。从最初的谈判提案来看,虽然发展中成员的利益存在分歧,尤其是在市场准入方面,但他们还是结成了相对团结的集体,在谈判中形成了很有影响力的 20 国协调组(G20),在出口补贴,尤其是棉花补贴等问题上,对抗美国和欧共体的强硬立场。20 国协调组要求发达成员更大程度的贸易自由化,对发展中国家提供更有效的特殊和差别待遇,将为数众多的发展中成员相互团结在一起。坎昆会议的主要成果或许是发展中成员成为真正的参与者。巴西大使 Amorim 将坎昆会议的失败归结于发展中成员不愿意接受两大贸易伙伴事先达成的交易,由发展中成员组成

[1] 刘昌黎:“WTO 谈判冻结及其影响”,载《世界贸易组织动态与研究》2006 年第 11 期。

[2] Thomas C. Beierle, *Agricultural Trade Liberalization-Uruguay, Doha, and Beyond*, Vol. 36, *Journal of World Trade*, 2002, No. 6, p. 90.

的 20 国协调组为促进 WTO 决策机制的平衡与威信做出了贡献。^[1]坎昆会议证明,将来要达成任何协议,都必须考虑到它们的需求。这与乌拉圭回合形成鲜明对比。在乌拉圭回合中,发展中成员对谈判结果的影响很小,《农业协定》带来的有限利益(如果有的话)和 TRIPs 完全负面的效应,使发展中成员感到吃亏。

美国和欧共体都有保护国内农业的传统。虽然美国和欧共体都是农产品贸易和农产品贸易谈判的主要鼓吹者,但根据它们的财力,本身都有能力迎合国内选民不愿开放国内市场但希望打开更多国外市场的期望。另一方面,发展中国家影响贸易管理体制的能力在上升,它们寻求建立一个自由化的农产品贸易体制,促进经济发展和粮食安全。两者结合起来,成为国际贸易管制中的两大不和谐趋势。^[2]总的来说,一方面,多极化非常重要,否则 WTO 代表的“多边”贸易体制将成为虚构;但另一方面,多极化也增加了谈判的难度。^[3]国际贸易体制只有回报发展中成员的参与,才能维护 WTO 的合法性,并在一般多边纪律方面取得进展。

第二节 GATT 时期农业补贴谈判和多边纪律

从 20 世纪 40 年代讨论建立国际贸易组织 (ITO) 开始,到 1979 年东京回合谈判结束,签订《关于解释与适用 GATT 第 6 条、第 16 条和第 23 条的协定》(即《补贴守则》)为止,这一时期有关农业补贴的谈判和纪律有如下特点:其一,从一开始,若干国家就要求将农业作

[1] Celso Amorim, *The New Dynamic in World Trade is Multipolar*, available at www.brazil.org.uk, 2006 年 10 月 1 日访问。

[2] Thomas C. Beierle, *Agricultural Trade Liberalization-Uruguay, Doha, and Beyond*, Vol. 36, *Journal of World Trade*, 2002, No. 6, p. 90.

[3] Karen Halverson Cross, *King Cotton, Developing Countries and the "Peace Clause": the WTO's US Cotton Subsidies Decision*, Vol. 9, *Journal of International Economic Law*, 2006, No. 1, pp. 190 - 191.