

农产品贸易保护制度的 政治经济学

李勤昌 \ 著



科学出版社
www.sciencep.com

农产品贸易保护制度的 政治经济学

李勤昌 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书以农产品贸易保护制度为分析对象,通过对美国、欧盟和国际农产品贸易制度的实证分析,揭示农产品贸易保护制度产生的根源、生成机理和决定因素,预测其未来的可能走向,为中国农业政策调整和参与国际农产品贸易制度改革提出战略性建议。主要创新之处包括:第一,在现有的贸易政策政治经济学分析模型中加入了国际贸易制度新要素,使国际贸易制度对一国贸易政策形成的影响内生;第二,提出了农产品贸易自由化的有限性和保护制度的长期性判断;第三,提出了发展中国家,特别是人口大国和粮食净进口国不能盲目作出农产品贸易自由化承诺的观点。

本书适合高等院校国际贸易、农业经济等专业师生及从事农产品国际贸易的人士阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

农产品贸易保护制度的政治经济学/李勤昌著. —北京:科学出版社,2010

ISBN 978-7-03-027112-9

I. 农… II. ①李… III. ①农产品—国际贸易—贸易保护—研究 ②农产品—国际贸易—贸易保护—贸易政策—研究—中国 IV. ①F746.2 ②F752.652

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 055062 号

责任编辑:马 跃/责任校对:刘亚琦

责任印制:张克忠/封面设计:耕者设计工作室

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京市农林印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010 年 4 月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2010 年 4 月第一次印刷 印张:17 1/2

印数:1—2 000 字数:350 000

定价:42.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前言

作为一个农民的儿子,命中注定我一生不敢忘记自己的出身,时刻关注家乡的农业发展、父老乡亲生活状况的改善。接受高等教育后,这种关注升华为对国家农业发展和农民生活的关注,1998年我的硕士论文探讨的就是我国恢复关税与贸易总协定后农业及农产品贸易政策的调整问题,现在呈现给大家的在我的博士论文基础上成稿的这本书,又是关于在新的历史背景下我国农业及农产品贸易政策调整重要而亟须认真研究的现实问题的。本书研究的主要内容是国际农产品贸易保护制度问题,但其落脚点是中国的农业发展、粮食安全、农民收入改善、农产品贸易政策、农业国际多边谈判立场等问题。

在当今的国际贸易自由化浪潮中,农产品贸易的保护程度仍然很高,与工业品贸易形成强烈反差。美国、欧盟等发达国家/地区对农业实施高支持与保护政策,严重扭曲了农产品生产和贸易,不仅导致了资源的错配,还严重地影响到发展中国家的农业发展,威胁粮食安全和社会稳定。WTO制度下的多哈农业谈判历时9年至今没有取得实质性成果,不仅给农产品贸易自由化蒙上了阴影,而且对当前世界经济信心恢复产生着负面影响。

本书试图用政治经济学的分析方法研究国际农产品贸易保护制度产生的深刻原因。在贸易制度的研究中,纯贸易理论利用经济学的分析方法解释自由贸易的经济效应,政治经济学理论从贸易政策产生的政治过程角度来解释贸易制度的形成,但是两者都存在局限性,无法全面揭示当前顽固的农产品贸易保护制度。因此,如何改进贸易政策的政治经济学分析模型,并融合纯贸易理论的自由贸易思

想,更加全面地揭示农产品贸易保护制度产生的根源、形成机制和决定因素,形成一个完整的、具有说服力的农产品贸易政策分析框架,对我们理解发达国家的农业支持与保护制度,预测其未来走向,对我们根据外部环境变化调整自己的农业政策 and 多边农业谈判原则立场,都具有十分重要的现实意义。

本书主要以贸易政策的政治经济学、制度经济学为理论工具辅以古典和新古典贸易理论,首先对现存的贸易政策政治经济学中的“利益集团-政府”基本分析模型加以改进,加入国际贸易制度这一因素,形成“利益集团-政府-国际贸易制度”三维分析模型,重点从利益集团、政府和国际贸易制度三个因素影响贸易政策的政治过程入手,分析了国际农产品贸易保护制度产生的机理、主要决定因素,结合农产品贸易保护制度的历史考察,揭示该保护制度产生和发展的一般性规律,并以此为基础,对主要发达国家的农产品贸易保护制度以及 WTO 农产品贸易制度未来演变趋势作出基本判断,对我国的农业政策和多边农业谈判立场的调整提出建议。

在本书的写作过程中,我阅读了大量的参考资料,特别是利用各种渠道,查阅了大量的外文文献,主要数据基本来自相关的官方网站或数据库,保证了论证数据的权威性和可靠性。相信本书的出版,可以为相关的研究机构、学者、研究生等读者提供一些参考。

在本书付梓之际,我要特别感谢我的博士生导师何剑教授,是他将我带入了更加广阔的知识殿堂,让我品味学术世界的精彩;感谢东北财经大学国际经济贸易学院的各位导师及同仁在我求学道路上给予的帮助与支持;感谢本书引文中的作者们为我的研究提供的启发。

由于水平有限,书中的不当之处,敬请读者批评指正。

李勤昌

2010年2月9日于东北财经大学师贤居

目 录

前言

第1章	
	导论 1
1.1	研究的背景和意义 1
1.2	两个重要概念的澄清 12
1.3	相关研究文献综述 15
1.4	研究思路、方法和基本结构 26
1.5	创新与不足 28
第2章	
	理论基础及分析模型改进 31
2.1	农产品贸易政策的经济学解释 32
2.2	农产品贸易政策的政治经济学解释 47
2.3	农产品贸易保护制度的制度经济学解释 61
2.4	贸易政策政治经济学分析模型的扩展 63
2.5	本章小结:农产品贸易保护制度形成的基本推论 71

第3章

美国农业保护制度的政治经济学分析 76

- 3.1 美国农业保护的经济背景 76
- 3.2 美国农业保护的制度变迁 85
- 3.3 美国农业保护制度变迁的政治经济学分析 101
- 3.4 本章小结:结论与展望 130

第4章

欧盟农业保护制度的政治经济学分析 132

- 4.1 欧盟农业保护制度产生的政治经济背景 132
- 4.2 欧盟农业保护的制度变迁 143
- 4.3 欧盟农业保护制度变迁的政治经济学分析 158
- 4.4 本章小结:结论与展望 182

第5章

国际农产品贸易制度的政治经济学分析 185

- 5.1 国际农产品贸易制度的创建 185
- 5.2 国际农产品贸易制度的自由化努力 202
- 5.3 国际农产品贸易制度自由化障碍的政治经济学分析 217
- 5.4 本章小结:结论与展望 230

第6章

结论与思考 233

- 6.1 本书的基本结论 233
- 6.2 中国农业政策与国际农业贸易谈判的战略思考 245
- 6.3 有待进一步研究的问题 268

第1章

导 论

1.1 研究的背景和意义

本书以“农产品贸易保护制度的政治经济学研究”为题展开研究，试图用政治经济学的分析方法，改进当前的二维分析框架，通过对美国、欧盟和 WTO 农产品贸易制度的实证分析，揭示国际农产品贸易保护制度产生的根源、生成机理、决定因素，并预测其未来的可能走向，为中国农业政策和多边农产品贸易制度改革提出战略性建议。确定这一选题，主要基于以下考虑。

1.1.1 当前全球经济进入衰退期，贸易保护主义有所抬头

2007 年由美国次级贷款引发的金融危机在 2008 年向全世界迅速扩散，被世人称为“金融海啸”。这场金融危机不仅摧毁了美国上百家银行，使美国金融体系重新洗牌，还波及世界各个角落，一场美国国内的金融危机演变为全球性金融危机，主要发达国家金融机构信贷资金出现危机，整个金融系统危在旦夕。

随着时间的推移，金融危机逐渐波及实体经济。从 2008 年下半年开始，西方主要国家经济增长下滑速度加快，就业形势日益严峻。据联合国贸易发展会议（UNCTAD，以下简称“贸发会”）预测，2009 年，世界生产总值（world gross product）增长率将从 2008 年的 2.5% 降至 1%，其中，发达国家的 GDP 增长将下降至 0.5%，发展中国家下降至 4.6%，转轨国家下降至 4.8%（图 1-1）。如果世界性金融危机继续恶化，世界经济增长将会更加缓慢，这场经济衰退已成为

20 世纪 30 年代大危机以来最严重的一次经济衰退。^①

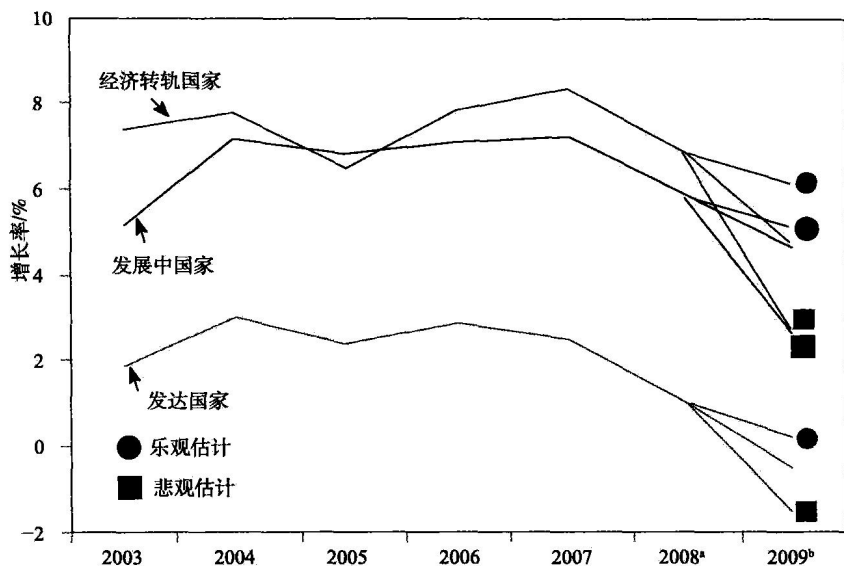


图 1-1 世界经济走势预测图

a. 部分数据为估计值；b. 根据 Project LINK 模型得出的预测值

资料来源：2009. UNCTAD. World Economic Situation and Prospects 2009. United Nations Publication Sales No. E. 09. II. C. 2.

国际货币基金组织（IMF）对世界经济的未来走势作出了更加悲观的预测。IMF 在 2009 年初发布的最新《世界经济展望》预测报告中认为，2009 年全球经济增长率将仅为 0.5%，是第二次世界大战以来最低的一年。发达国家增长率将由 2008 年的 1% 锐降至 -2%，其中，美国为 -1.6%，欧盟为 -2%，英国为 -2.8%，德国为 -2.5%，法国为 -1.9%，日本为 -2.6%，亚洲新兴工业化国家为 -3.9%，新兴经济体和发展中国家也将从 2008 年的 6.3% 降至 3.3%。^②

世界性经济衰退严重拖累了国际贸易增长。由于需求下降，2003 年以来持续上涨的主要贸易商品价格在 2008 年年中出现拐点，整个下半年持续下滑，原油从每桶 140 多美元的最高点跌到 2009 年初的 40 美元左右^③，粮食、矿产品等基础商品的价格也大幅下落。2008 年，国际贸易量增速已下降为 4.1%，只是

① UNCTAD. 2009. World Economic Situation and Prospects 2009. United Nations Publication Sales No. E. 09. II. C. 2.

② IMF. 2009-01-28. World Economic Outlook update. <http://www.imf.org/external/index.htm/>.

③ 至本书截稿时，国际原油期货价格回升至每桶 70 美元左右，但仍然不稳定。

2007年的1/3,而且下降仍在继续。金融危机带来的汇率剧烈波动,增加了出口收益风险,在一定程度上也影响了贸易增长。IMF的预测报告显示,2009年,国际贸易量增长率将从2008年的4.1%降至-2.8%,其中,发达国家进口将从2008年的1.5%降至-3.1%,新兴经济体和发展中国家进口将从10.4%降至-2.2%;发达国家出口将从2008年的31%降至-3.7%,新兴经济体和发展中国家出口将从5.6%降至-0.8%(图1-2)。

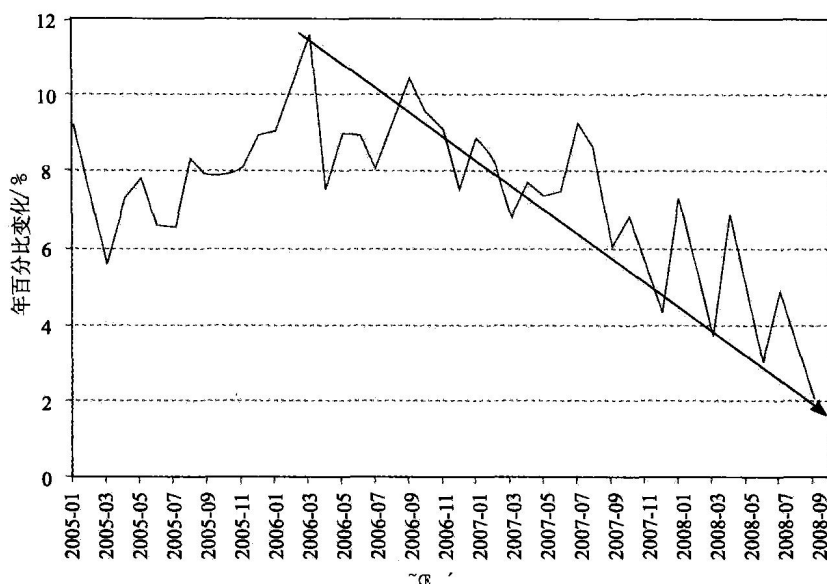


图 1-2 2005 年 1 月至 2008 年 9 月世界贸易量增长率变化

资料来源: UNCTAD. World Economic Situation and Prospects 2009. <http://www.unctad.org/>.

经济衰退和贸易萎缩导致世界性失业人口大幅增加。2009年2月13日美国劳工部发布的报告显示,自2007年12月经济陷入衰退后,失业总人数已升至360万,2008年全年大约有300万人失去工作,失业人数创1945年以来的新高。^① 欧盟统计局2009年1月30日公布的数据也显示,2008年12月份欧元区的失业率上升至8.0%,为连续第九个月上升,估计总失业人口为1791万,其中欧元区为1247万。^② 据日本共同社报道,日本总务省2009年1月30日公布的2008年12月份失业率(季节调整值)为4.4%,较上月大幅上升0.5个百分点,同时公布的2008年平均失业率为4.0%,比2007年上升0.1个百分点。

在严峻的经济贸易形势下,贸易保护主义有所抬头。国际经济贸易发展历史

① Department of Labor, USA. 2009-02-06. <http://www.dol.gov>.

② EU. 2009-01-30. Labor market. <http://ec.europa.eu/>.

告诉我们这样一个事实：每当世界经济步入萧条时，贸易保护的呼声便甚嚣尘上，各种保护措施便纷纷出笼。在治理当前的经济萧条过程中，一些国家为拯救经济出台了各种经济刺激方案，其中不乏奖出限入的政策措施，贸易保护主义开始抬头。

世界性经济衰退导致反倾销、反补贴等贸易壁垒措施有所加强。据世界贸易组织统计，2008年1~6月，世贸组织成员共启动了96起贸易救济调查，比2007年同期增加42起，增幅达77.8%，反倾销和反补贴成为全球贸易保护的重要手段。我国连续14年成为全球反倾销的最大受害者，40%以上的反倾销调查针对中国产品，中国产品已成为反补贴调查的最大受害者。^①

许多国家的经济刺激方案也表现出强烈的贸易保护色彩。2009年2月13日，美国众议院和参议院分别批准了7870亿美元的“美国复兴和再投资方案”，其中包含了“购买美国货”条款。该计划第1640条规定，在不违背美国对国际协定承诺的前提下，经济刺激计划支持的工程项目必须使用国产钢铁和其他制成品，除非联邦政府认定购买美国钢铁产品或其他制成品成本过高，会损害公众利益。

一些欧洲国家也出现了保护主义苗头。西班牙和英国都发生了保护本国工人就业、抵制外籍工人的事件，瑞典政府规定部分援助方案只担保瑞典产品。欧盟也开始收紧自己的贸易规则，例如，重新为乳制品出口提供补贴，指控中国产螺丝和螺母以低于成本价在欧洲倾销，从而有效地将这些产品拒于欧盟市场之外。据新华网2009年1月16日消息，欧盟和美国持续13年的牛肉贸易战2009年1月15日再起硝烟。美国政府当天调整了对欧盟的贸易报复措施，进一步对欧盟施压。欧盟随即威胁将再次诉诸世界贸易组织争端解决机制。美国也反唇相讥，表示正考虑对意大利饮用水和法国奶酪征收报复性关税，以报复欧盟对美国鸡肉和牛肉实施的进口禁令。

与此同时，一些发展中国家也相继出台了旨在保护国内产业和促进出口的政策。2009年2月4日，哈萨克斯坦宣布本国货币对美元贬值25%，以保护其外汇和黄金储备，增强该国制造业的竞争力。印度尼西亚迅速提高了至少500种商品的进口门槛，俄罗斯也提高了进口汽车、家禽和猪肉的关税，法国设立了国家基金保护本国企业不被外国企业并购，阿根廷和巴西也打算提高进口酒类、纺织品等产品的税率。

历史是一面镜子，20世纪30年代的教训无疑会给予我们许多启示。1930年，时任美国总统的胡佛采取了一系列反危机措施，其中之一就是签署旨在保护

^① 中国贸易救济网. 2009-02-23. <http://www.cacs.gov.cn/cacs/webzine/webzinedetails.aspx?webzineid=2463/>.

美国贸易的《斯穆特-霍利关税法》(The Smoot-Hawley Tariff Act)。这一法案招致了贸易伙伴的强烈报复,各国纷纷大幅度提高关税。面对危机,各国以邻为壑,全球贸易额大幅缩减,很快伤及当时最大的出口国——美国自身。全球贸易总额从1929年的360亿美元缩减到1932年的120亿美元,而美国的出口总额也从1929年的52亿美元左右缩减到1932年的12亿美元。绝大多数经济学家都认为,《斯穆特-霍利关税法》是大萧条加剧的催化剂。此外,世界各国陷入了深度不信任的怪圈,原本通过扩大贸易恢复全球经济的希望,因贸易保护而彻底破灭,世界政治与经济形势进一步恶化,甚至在一定程度上还导致了战争策源地的形成。

与70多年前相比,经济全球化已达到前所未有的广度和深度,国际贸易更是长期充当着全球经济增长的引擎。世界贸易组织2008年全球贸易报告分析认为,贸易增长和经济发展之间存在很强的相关性,由于自由贸易能够促进专业化分工,带来规模效益,因此,自由贸易的快速发展带动了世界经济的不断增长。^①由此不难看出,在贸易自由化、经济全球化程度已经高度发达的今天,如果所有国家都以保护本国产业为名相互关闭市场,其后果将比20世纪30年代更严重。

新经济背景下贸易保护主义的抬头,对世界经济的恢复是一个严重的威胁,如何通过推动多哈回合农业谈判来抑制贸易保护措施的泛滥,是我们不能回避的一个问题。对于世界各国来说,阻止全球保护主义的唯一手段就是全球一致行动,共同改进国际经济秩序,改变目前世界经济不平衡的发展模式,推动多哈回合贸易谈判,从制度上促进贸易的自由化和便利化,实现世界经济持续健康发展。为此,研究农产品贸易支持和保护制度问题就更有意义。

1.1.2 多哈农业谈判艰难曲折,发达国家倡导的农产品贸易自由化值得深思

根据乌拉圭回合《农业协议》(Agreement on Agriculture, AoA)第20条的约定,2000年初国际多边农业谈判正式启动,2001年11月4日,WTO在卡塔尔首都多哈举行的第四次部长会议发表了部长宣言,全面启动多哈回合多边贸易谈判,把已经开始的农产品和服务贸易谈判也作为重要议题包括在内,所有议题谈判定为2005年1月1日结束。部长宣言再次确认《农业协议》所确立的长期目标,即通过实质性的改革,建立一个公平和以市场为导向的贸易体制。改革方案包括加强农产品贸易规则、对农产品贸易支持和保护削减作出具体承诺,修正和防止世界农产品贸易限制和扭曲。具体目标如下:实质性改善市场准入;削减并逐步废除各种农产品出口补贴;实质性削减贸易扭曲性的国内支持措施;将

^① WTO. World Trade Report 2008. <http://www.wto.org>.

对发展中成员提供特殊和差别待遇列入各项谈判的一个不可分割的内容,以使发展中成员在谈判中可以有效地操作它们的发展需要,包括粮食安全和农村发展。非贸易关注问题也将根据农业协议纳入谈判。^①

然而,这场雄心勃勃的改革计划却因为农业谈判的严重分歧,耗时9年,至今未能结束。农业谈判是多哈回合多边贸易谈判的核心议题,按照《部长宣言》拟定的时间表,2000年至2001年3月,各成员提交谈判方案,2001年4月至2002年2月,进入非正式分体讨论阶段,2003年3月31日前确定谈判模式(modalities),基于该谈判模式的各参加方的承诺应在2004年在坎昆召开的第五次部长会议前提交,所有谈判应于2005年1月1日结束。但是,由于农业谈判涉及各方错综复杂的利益,各阶段的谈判任务根本无法按计划完成。本应于2003年3月31日完成的谈判模式,经过几十次正式和非正式会议,总算在2004年8月1日凌晨达成了一个谈判模式框架协议,框架内的绝大多数实质性的削减目标是空着的。此后,从2004年9月至今,谈判一直处在谈判模式中的具体削减磋商中,主要谈判方需要在农产品贸易的市场准入、出口竞争和国内支持三大领域作出实质性减让承诺并达成共识。本来这个阶段的谈判就异常艰难,近乎夭折,2008年下半年世界性的经济大衰退又使谈判雪上加霜,终于导致谈判被冻结至今。在本书即将成稿之际,欣闻WTO计划2009年秋季重启谈判,并计划2010年完成谈判^②,但由于农产品贸易谈判的复杂性,谈判结果很难预料。

对多哈农业谈判历程的回顾,让我们不禁思考很多问题:农产品贸易自由化为什么会如此艰难,众多经济学家和学者从多个角度论证了农产品贸易自由化对所有成员都会带来巨大的经济利益,但掌握政策决策权的政治家们为什么如此顽固地坚持农业支持和保护立场?其背后的深刻根源究竟是什么?是什么力量通过什么机制在左右着农产品贸易制度?农产品贸易自由化前景究竟会如何?这是摆在贸易经济学者面前不容回避和必须思考、研究的问题。正是这些思考使笔者最终下定决心,选择了该课题进行研究。

1.1.3 农产品贸易自由化进程中美国农业支持和保护的加强

在多哈农产品贸易自由化谈判进程中出现了一个滑稽的现象:美国一方面与凯恩斯集团一道极力主张削减农产品出口补贴和边境保护,与欧盟及10国集团

^① The Doha Mandate. From the Doha Ministerial Declaration. November 2001. http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_e.htm.

^② DG Lamy's Report to Trade Negotiation Committee on 24 July, 2009. http://www.wto.org/english/news_e/archive_e/dda_arc_e.htm.

争得难解难分；另一方面，却又在 2008 年农业法中加强了对国内农业的支持与保护，颇让世人费解。

2000 年 6 月 23 日，美国在向 WTO 农业委员会提交的谈判建议中信誓旦旦地表示，鉴于农业贸易领域的支持和保护措施会扭曲生产和贸易，错配资源，浪费财政预算，阻碍技术创新，威胁农业发展活力，妨碍消费者选择及获得足够的食物，还会破坏环境，美国提出必须通过谈判降低保护水平，弥补贸易扭曲行为的制度漏洞，明确并加强承诺实施规则。具体地，市场准入的谈判目标是为所有成员最大限度地提供市场准入机会，提高所有成员所有产品的关税约束结构及水平的统一性，实质性削减或逐步消除所有关税，包括配额内关税、成员间关税差异、关税升级；出口竞争的谈判目标是逐步消除出口补贴和各种出口税，加强国营贸易公司纪律；国内支持的谈判目标是通过封顶、约束和削减，实质性削减扭曲贸易的国内支持措施。美国雄心勃勃地提出，各成员在 2001 年中期就谈判模式达成协议，2002 年底前达成全面协议完成多哈回合谈判。^①

然而，美国在多哈农业谈判桌背后实行的却是另一套。长期以来，美国政府通过全面、完整的农业立法，对农业实施规模庞大的支持和保护。在《农业协议》的推动下，1996 年 3 月 28 日美国参众两院达成一致，通过了 1996 年农业法，改变了自 20 世纪 30 年代“新政”以来农业政策支持与保护的基本方向，意图逐步减少直至取消对农场主的补贴和保护，把他们直接推向世界市场。但遗憾的是，这一自由化努力的好景不长，2002 年，由于农业环境的变化，保护势力在美国的农业立法中再一次占了上风，2002 年 5 月 13 日，美国正式颁布了《2002 年农业安全与农村投资法案》（简称“2002 年农业法”）。这一法案的出台，标志着美国农业支持与保护政策的回归。该法中的商品计划规定，政府要通过建立提供销售贷款、脱钩直接支付和反周期支付安全网络来对美国大宗农产品生产和农场主收入提供支持。在贸易方面，该法大幅度提高用于农产品出口和促进计划项目的政府支出，将预算从 2002～2003 财政年度的 1 亿美元提高到 2006～2007 财政年度的 2 亿美元。此外，政府还加大了其他绿箱措施支持。根据该法，此后的 10 年中美国联邦政府每年用于农业支持计划的财政预算支出总量将达到 190.4 亿美元，而乌拉圭《农业协议》对美国国内农业支持水平限制在每年 191 亿美元。因此，该法的出台严重束缚了美国农业谈判代表的手脚。就在多哈农业谈判近乎夭折的时候，美国 2008 年农业法又出台了。2008 年农业法延续了 2002 年农业法采用的固定直接补贴、反周期补贴、营销支援贷款、贷款差额补贴等措施，并提高了部分商品的目标价格和贷款率。该法案还首次制定了收入保障直接

^① United States, 2000. Proposal for Comprehensive Long-term Agricultural Trade Reform, WTO, G/AG/NG/W/15, 23 June.

补贴政策,还将原本未列入政府保护范围的蔬菜水果首次纳入补贴范围。

美国多哈农业谈判的主张与其国内顽固的农业支持与保护立法的尖锐矛盾不禁引发我们思考:美国政府对待农产品贸易制度改革的态度为什么在国际舞台和国内政治市场上会表现得截然不同?这一矛盾是怎样产生的?其根本性因素是什么?未来美国的农业政策和多哈农业谈判立场会发生怎样的变化?回答这些问题对我国未来农业政策和多哈农业谈判策略的调整具有怎样的意义?这些问题是促使笔者确定该选题的又一重要原因。

1.1.4 欧盟共同农业政策自由化改革与多哈农业谈判中的顽固立场

共同农业政策是欧盟农产品贸易支持与保护最集中的制度体现。为了提高农业劳动生产率,实现粮食自给,增加农民收入,欧洲共同体(简称欧共体)在20世纪60年代初推行了以统一市场、保护市场、统一价格和预算为基本内容的共同农业政策。其本质特征,套用WTO的归类方法,就是对区内农业生产和贸易提供巨额的财政支持和出口补贴(农业年均预算占掉欧盟总预算的40%以上),对进口农产品通过差价税等手段实行严格的限制。

通过保护和扶持,欧盟农业生产迅速发展,很快便解决了农产品供应不足问题并开始出现供应过剩。但是,由于欧盟的政策措施破坏了市场的调节功能,农民在强大的政策支持下不断提高产量。为了处理大量的高价过剩农产品,欧盟又不得不提供大量的出口补贴,向世界市场倾销。这种做法不仅严重地扭曲了国际贸易,遭到其他贸易国的强烈反对,还使欧盟背上了沉重的财政负担,欧盟内部非农业部门要求改革共同农业政策的呼声也越来越高。在这种形势下,欧盟曾对共同农业政策作出了多次调整,其中,带有根本性的改革始于1992年。

1992年5月21日,欧共体理事会通过了共同农业政策自确立以来最为激进的一次改革协议。改革的主要内容包括:大幅降低国内支持价格的水平,使内部市场价格更加接近世界市场价格;从过去以价格支持为基础的干预机制过渡到以直接补贴为主的干预机制;控制农产品生产和财政预算开支的过度增长等。为适应1994年WTO《农业协议》的要求,欧盟首脑会议于1999年3月25日通过的《欧盟2000年议程:为了更强大的欧洲联盟》(简称《2000年议程》)中,确定共同农业政策的改革主要目标是:在1992年共同农业政策的基础上,通过进一步的市场开放和结构调整等措施,增强欧盟农业在国际市场上的竞争能力,促进农业和农村的全面发展,也为欧盟之后的东扩预算需求提供前期准备。2003年1月22日,欧盟委员会通过了共同农业政策改革新方案,目标是进一步改革共同农业政策,使之适应新形势需要。

暂且不论欧盟农业政策改革的根本原因和本质特征是什么,《2000年议程》明确地向世人告知,欧盟准备进一步改革共同农业政策,通过进一步削减农业补

贴、引入直接支付方式、进一步降低农产品的干预价格等措施实现市场开放和结构调整,增强欧盟农业在国际市场上的竞争能力,促进农业和农村的全面发展,也为欧盟之后的东扩预算需求提供前期准备。但是,“大张旗鼓”地推动内部农业政策自由化改革的欧盟,在多哈农业谈判桌上的表现却判若两人。

2000年,WTO框架下新一轮农业多边谈判启动,欧盟在向WTO农业谈判委员会提交的农业谈判建议中表示,将遵守《农业协议》第20条规定,承诺继续进行农业政策改革,相信深化农产品贸易自由化改革将扩大农产品贸易规模,带动全体成员国的持续性经济增长,为此,有必要控制农业公共支持。但是,在涉及具体问题时,欧盟又从自身利益出发提出了许多自利性的主张。^①

在市场准入方面,欧盟一方面原则上建议应当扩大市场进入机会,让所有成员国都享有平等的市场机会,特别是对于主要农产品出口者的欧盟,尤为重要;但另一方面却极力主张按照乌拉圭回合的比例削减模式进行削减,并强调维持特殊保障机制的重要性。按比例削减与多哈回合的分层削减的最大区别在于,前者不考虑基期的支持与保护水平高低,即不考虑历史性存量有多大,所有成员均按统一比例进行削减,只是发达成员和发展中成员的削减比例有所区别。这样做的结果是,基期水平高的成员经过削减后,支持和保护水平仍然可以保持很高;后者则主要考虑了基期水平的高低,基期水平高的多削减,基期水平低的少削减。因为欧盟的农产品平均支持和保护水平是世界上最高的,所以,欧盟提出按照比例削减的目的便昭然若揭。

在出口竞争方面,欧盟一方面强调公平竞争的重要性,赞成削减各种出口补贴措施,但在另一方面,却要求各成员按照同等条件削减出口补贴,其目的与上文所说相同。

在国内支持方面,欧盟一方面强调削减扭曲性国内措施的重要性,另一方面却强调对农民的直接支付对于实现农业多功能性如何重要。欧盟准备就国内支持展开谈判,但条件是必须继续维持蓝箱和绿箱措施(欧盟是少数几个实施蓝箱措施的国家之一,而且金额最大);提出国内支持的削减应以综合支持总量为基础(只涉及黄箱措施),这与多数国家提议的以包括了黄箱、蓝箱和绿箱在内的扭曲贸易的国内支持总量为削减基础的建议不同,因为如果按照后者削减,则意味着欧盟的蓝箱和绿箱措施总额将受到限制。

正是基于上述立场,欧盟在整个多哈农业谈判过程中极力坚持自己的谈判主张,在许多具体问题上与美国、凯恩斯集团、20国集团(G20)等成员发生严重冲突,不肯轻易让步,致使谈判屡次失败并拖延至今。欧盟在农产品贸易自由化改革过程中表现出的不彻底性,甚至是贸易保护维护者的形象,不能不令人深

① EC. 2000. Comprehensive Negotiating Proposal. WTO, G/AG/NG/W/90, 14 December.

思：欧盟共同农业政策改革的真正动力到底是什么？其本质内容是什么？是什么力量在制约着欧盟的农业贸易制度改革？这种制约力量的作用机理是什么？未来会发生怎样的变化？我们应当如何认识和判断欧盟未来的农业贸易制度变化和在多边谈判中的谈判立场？对这些问题进行探索是笔者确定该选题的又一重要原因。

1.1.5 中国繁重的农业发展任务与农产品贸易的恶劣环境

新中国成立以后，中国农业经历了艰难的发展历程。新中国成立后到 1978 年农业改革以前，中国通过严格的中央计划体制，实行农业支持工业政策，严重地压抑了农业的发展。1978 年，中国实施了农业改革，极大地刺激了农民生产积极性，农业进入了短期的高速发展阶段。但由于政府对农业投入支持不足，在经历了短暂的繁荣后农业发展速度又开始放缓，与工业的距离越拉越大，城乡收入差距也相应加大，迫使政府不得不把“三农”问题放在工作首位。为履行加入 WTO 的承诺，中国对农业政策作了根本性调整，主要目标是增加农产品有效供给和增加农民收入。但是，目前中国的农业发展仍然呈现城乡收入剪刀差逐步扩大、农业增长速度相对缓慢、谷物生产增长速度不断下降、农业人口比重过大、人均耕地少、生产规模小等诸多弱势特征。考虑到中国是人口大国这一现实状况，农业生产水平的落后状态会对粮食安全及社会的持续稳定发展构成威胁。

在农产品贸易方面，1990 年以来，除少数年份，绝大多数年份农产品贸易呈逆差状态。除 1993 年外，中国从 1990 年开始已经变成净粮食进口国，主要原因是近些年来国内对谷物（主要为小麦）、油料（主要为大豆）、棉花和糖的需求增加而国内供应不足。这说明，在粮食问题上，中国越来越依赖国际市场，粮食自给自足任重而道远。虽然在出口中，劳动密集型产品，如蔬菜水果、畜牧产品等具有一定的竞争力，但却遇到了国外卫生和动植物检疫的严重壁垒。

从贸易政策环境角度考察，中国加入 WTO 时已经作出了取消农产品出口补贴、逐步削减农产品进口关税、约束国内支持措施的承诺。在国际市场环境下，尽管发达国家承诺削减农产品支持和保护措施，但由于基数很大，目前的实际水平仍然很高，在很大程度上影响了我国农产品出口市场机会和竞争能力。中国加入 WTO 后便积极参与了多哈农业谈判，联合发展中成员推动农产品贸易支持与保护措施的进一步削减，遇到了主要发达成员的极力抵抗。

面对中国农业发展中的实际问题、农产品贸易的恶劣环境以及农产品贸易自由化新的趋势，中国应当采取怎样的措施促进农业的发展？在 WTO 框架下应当