

粮食安全、发展中国家 和多边贸易规则

《2015—2016年农产品市场状况》背景文件

联合国粮食及农业组织 编著
李 婷 译



 中国农业出版社



联合国
粮食及
农业组织

粮食安全、发展中国家 和多边贸易规则

《2015—2016年农产品市场状况》背景文件

联合国粮食及农业组织 编著
李 婷 译

中国农业出版社
联合国粮食及农业组织
2018·北京

本出版物原版为英文，即 *Food security, developing countries and multilateral trade rules (The State of Agricultural Commodity Markets 2015—16: Background paper)*，由联合国粮食及农业组织（粮农组织）于 2015 年出版。此中文翻译由农业农村部农业贸易促进中心安排并对翻译的准确性及质量负全部责任。如有出入，应以英文原版为准。

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着粮农组织对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其他类似公司或产品。

ISBN 978-7-109-23693-6（中国农业出版社）

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，可拷贝、下载和打印材料，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地说明粮农组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

所有关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的申请，应递交至 www.fao.org/contact-us/licence-request 或 copyright@fao.org。

粮农组织信息产品可在其网站（www.fao.org/publications）获得并通过 publications-sales@fao.org 购买。

© 粮农组织 2015 年（英文版）

© 粮农组织 2018 年（中文版）

图书在版编目 (CIP) 数据

粮食安全、发展中国家和多边贸易规则 / 联合国粮食及农业组织编著; 李婷译. —北京: 中国农业出版社, 2018. 6

ISBN 978-7-109-23693-6

I. ①粮… II. ①联… ②李… III. ①世界贸易组织—农产品—国际贸易—贸易协定—研究 IV. ①F743
②F746.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 313159 号

著作权合同登记号: 图字 01-2018-0305 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 郑 君

文字编辑 刘金华

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 700mm×1000mm 1/16 印张: 5.5

字数: 83 千字

定价: 38.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

联合国粮食及农业组织 (FAO)
中文出版计划丛书
译审委员会

主 任 童玉娥
副主任 罗 鸣 蔺惠芳 宋 毅 赵立军
孟宪学 聂凤英
编 委 刘爱芳 徐 晖 安 全 王 川
王 晶 傅永东 徐 猛 张夕珺
许晓野 郑 君 熊 露

本书译审名单

翻 译 李 婷
审 校 刘武兵

ACKNOWLEDGEMENTS 致谢



本报告是为世界贸易组织（WTO）核心报告《2015—2016 年农产品市场状况》准备阶段提供的背景材料。报告由 Alan Matthews 撰写，作者是都柏林三一学院经济学系欧洲农业政策的名誉教授。本报告遵循 FAO 确定的研究范围，并从 2015 年上半年一系列 FAO 会议的专家发言中获益良多。

特别感谢 Lars Brink 对报告早期草稿的研读和评论。作者对本报告中任何观点和遗留的错误都负责。



WTO《农业协定》(AoA)总被指责没有充分考虑发展中国家采取必要政策提高粮食安全水平的现实需要。本文旨在研究现有和拟议的 AoA 贸易规则在多大程度上限制了发展中国家提高粮食安全水平的政策空间。

政策空间指各国使用相应政策或者进行预算支出不受 AoA 规则限制的余地有多大。本报告就是要研究发展中国家在进口保护、国内支持范畴采取相应政策实现粮食安全的空间有多大,以及他们应对国际市场价格波动的能力如何。报告研究发展中国家实际使用现有政策空间的情况如何,同时分析 AoA 规则可能需要进一步完善的地方。

在 WTO 框架下,各发展中国家的需求和做出的承诺差异很大,所以任何概括性论断都不可避免会有例外情况。在进口保护方面,大部分但绝不是所有发展中国家都有较大未使用的政策空间。大部分发展中国家的农产品进口关税水平高于发达国家,且大部分发展中国家的实施税率要远低于约束税率。

AoA 国内支持部分有关发展中国家的最重要规则就是在更广泛的政策范围内提供一些义务和限制的豁免,这对发展中国家提高粮食安全水平至关重要。这种“优待”不但包括绿箱政策、“发展箱”政策,也包括在综合支持量(AMS)限定范围内实施的其他贸易扭曲性政策。对大多数发展中国家来说,他们的贸易扭曲性支持政策应限制在其 AoA 承诺的微量许可范围内。大多数发展中国家有关这些支持措施的通报都显示为零或者最少使用。

但是，一些新兴经济体正在通过实施被管理的支持价格增加贸易扭曲性支持措施。对比 AoA 计算管理价格对市场价格支持强度的公式及以 20 世纪 80 年代中期为基期的大幅提高的国际市场价格，就可以明显认识到发展中国家使用这些政策工具的空间受限程度。尽管现行 AoA 规则限制了国内支持政策扭曲贸易，包括与其他发展中国家贸易的负面溢出效应，报告依旧认为不论从经济学还是从公平角度讲，WTO 规则都有需要重新考量的地方。

面对进口价格和数量波动时，只有少数发展中国家能使用自动的保障机制。因此，在多哈回合谈判中，发展中国家致力于寻求更大灵活性来使用保障措施应对进口量激增或者世界农产品价格低迷。稳定一国农产品价格和进口量的做法可能导致其他国家的价格不稳定，所以，尽管为发展中国家提供特殊保障机制的原则得到了认可，对这一机制还需要谨慎地设定限度。

最后，乌拉圭回合谈判的未竟事业之一就是缺少针对食品出口限制的规则，强化相关规则应该成为 WTO 成员努力的方向。

1000

ix

5.3 出口限制	55
6 结论	59
附件 1 国际价格上升时的微量许可限制	63
参考文献	68

引言

WTO 在新兴的国际粮食安全管理体系中占有重要地位。乌拉圭回合多边贸易谈判达成的 AoA 是首个就成员贸易政策达成综合性规则体系的尝试^①。协定本身也承认，它只是达成实质性削减国内支持和保护、实现根本性改革的长期目标的第一步。协定要求继续推进相关议题谈判，这在 2000 年已经实现。这些谈判其后成为 2001 年启动的多哈回合多边贸易谈判的一部分（WTO，2001a）。

在上述谈判中，贸易规则和粮食安全的关系成为核心问题。AoA 总被指责没有充分考虑发展中国家采取必要政策提高粮食安全水平的现实需要。通过研究现有和拟议的 AoA 贸易规则在多大程度上限制了发展中国家提高粮食安全水平的政策空间，本报告将分析此类指责的合理性。报告同时也研究 AoA 规则如何令粮食安全从贸易发展中获益，并分析规则缺位，以及不完整和不恰当的规则如何影响贸易积极作用的发挥。

在 AoA 序言和若干段落中都包含可能影响粮食安全的规则。序言强调“应以公平的方式在所有成员中做出改革计划下的承诺，并注意到非贸易关注，包括粮食安全……”粮食安全，主要是从外部来源获得基本口粮充足供应的安全，是关于改革计划对最不发达国家和粮食净进口发展中国家可能产生消极影响的措施的决定（也称马拉喀什协定）的明确基础，该协定的初衷就是帮助不发达国家（LDC）和粮食净进口发展中国家应对改革计划带来的食品价格上升。AoA 中与粮食安全相关的条款还包括第 10.4 条，设定区分合规的国际粮食援助和被掩盖的政府出口补贴之间的标准；第 12 条，要求拟采取粮食出口限制或者出口禁令的成员（包括粮食净出口发展中国家）考

^① 其他 WTO 协议，如《实施卫生与植物卫生措施协定》（SPS），《技术性贸易壁垒协定》（TBT），《与贸易有关的知识产权协定》（TRIPS）也与全球粮食安全管理相关，但是本报告并不涉及。尽管技术上讲 WTO 成员就是各国家和地区，本报告将交叉使用这两个称谓。

虑这些措施对进口国粮食安全的影响，并设立相应的协商咨询程序；以及附件 2，明确在什么条件下作为粮食安全项目和国内食品援助项目一部分的粮食积累和储备支出可不计入一国贸易扭曲性国内支持措施的限额。粮食安全问题也是多哈授权的一部分，即“要求给予发展中国家具有可操作有效性的特殊和差别待遇，让他们可以有效顾及自身发展需要，包括粮食安全和农村发展需要”（WTO，2001a）^①。

但是，有关 AoA 规则和灵活度是否合理支持发展中国家促进农业发展和粮食安全水平提高的需求的争论一直没有停止（Chatterjee 和 Murphy，2014；Clapp，2011；de Schutter，2009；Díaz - Bonilla，2014a；Gonzalez，2002；Elliott，2015；Häberli，2010；Häberli，2012；Josling，2015；Sharma，2011；Smith，2012；Tangermann，2013）。主要批判观点认为，AoA 规则是失衡的，本质上对发达国家更有利，发达国家可以继续对农业提供大量支持，而发展中国家发展农业和粮食安全的政策却受到限制，甚至有指责认为这些规则侵害了发展中国家食物权。批评者认为，大规模、出口导向的农场在农产品贸易自由化中受益更大，贸易自由化还导致土地集中，边缘化小农场，并造成失业和贫困。Olivier de Schutter 担任联合国人权理事会食物权特别报告员时就指责 WTO 规则排斥“恢复发展中国家粮食生产能力的重要政策”，比如高关税、临时进口限制措施、针对小规模经营者的国家采购、活跃的市场营销机构和有针对性的农场补贴（de Schutter，2009）。公众舆论也受到众多非政府组织（NGO）有关“粮食主权”呼吁的影响，他们认为这是一种“每个国家保持和发展自身尊重文化和生产多样性的基本食物生产能力的权利”（Via Campesina，1996）。一种较常见的指责是，现行 WTO 规则限制了粮食不安全国家提高粮食安全水平的政策空间。不过许多观察家认为，在帮助部分国家提高粮食安全水平方面，一些批判者们提出的替代措施是无效的，甚至可能适得其反。

另一个常见批评是，WTO 规则已不再适应食品价格不断上涨和波动较大的新现实。de Schutter（2011）分析：

“在各国于关税和贸易总协定（GATT）乌拉圭回合着手建立一个新的

^① 成员有关粮食安全的提议在 WTO 秘书处农业谈判背景资料中有所概述。https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgnd18_ph2foodsecurity_e.htm，2002 年 10 月 10 日更新，2015 年 3 月 20 日查询。

国际农业贸易体制时,粮食生产过剩和价格下降是其面对的主要问题。因此,大部分现有WTO农产品贸易规则的架构,从边境保护、反倾销到生产商国内支持,出发点都是规范成员应对粮食价格下降的国家政策。”

De Schutter 认为,支持粮食不安全国家的农业生产需要创建新的粮食安全相关贸易措施和修改现有的贸易规则,这已成为全球共识。

关注粮食安全问题的 2011 年 WTO 部长级会议强调成员确定适当的规则体系面临的挑战。会议产生了两个提议:一是呼吁针对用于世界粮食计划署非商业性和人道主义用途的食品采购取消和去除出口限制或者非常态关税;二是呼吁建立减缓粮食市场价格冲击和波动的贸易相关应对措施“工作计划”。但是,成员无法就其中任何一个提议达成共识^①。

本报告关注的并不是追求提高一国粮食安全的最优政策的讨论。对发展中国家而言,限制性更强的政策和更开放的贸易政策哪个更能达到粮食安全目标?相对于利用其他类型的措施,利用贸易政策措施来提高一国的粮食生产能力和国民粮食获得能力的优势在哪里?这些问题都被激烈讨论着。举例来说,进口保护措施提高了国内主粮的价格,并因此让农民,至少是那些拥有大量市场盈余的农民受益,但提高的价格令消费者获取主粮更加困难(相关讨论可参见 McCorrison 等,2013;经济合作与发展组织,2013)。对于这些争论,笔者持不可知论的立场。本报告的核心内容是分析在现有和拟议的 AoA 规则框架下,各成员还有多大空间采取其认为可取的政策措施。发展中国家享有的“政策空间”如何?他们能采取措施的范围有多大?他们在 AoA 下承担的义务的限制性有多强?以及由 2008 年 WTO 农业委员会特别会议主席提出(WTO,2008b),但依旧被争议的农业模式修正草案第 4 稿(Rev.4),它对 AoA 规则的调整是否会明显改变发展中国家拥有的政策空间?

“政策空间”的概念不局限于一国采取措施的自由程度。一国达到粮食安全目标的能力不可避免地受其他国家行为的影响。通过限制其他国家相关政策可能产生的负面影响和溢出效应,尤其是那些贸易扭曲性措施的影响,贸易规则也可以在创造利于各国粮食安全的大环境时发挥作用。基于此,大部分发展中国家在多哈回合谈判中努力寻求限制发达国家贸易保护政策的可

^① 提议可见 https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min11_e/briefingfoodsec_e.htm, 2015 年 3 月 20 日查询。主席对该议题谈判的评价可见 WTO 文件 WT/MIN(11)/11, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/...e/min11_11_e.doc, 2015 年 3 月 20 日查询。

能。因此，本报告第二个核心内容就是分析和总结 AoA 生效以来发达国家贸易扭曲性支持措施的发展趋势。过去 20 年发达国家真的削减了贸易扭曲性支持措施吗？进口关税措施、国内支持措施和出口补贴措施的相对发展趋势怎样？如果农业模式修正草案第 4 稿被通过，会对发达国家贸易扭曲性支持措施产生什么影响？

不过，逐渐地，发达国家和发展中国家间的差别正在变得不那么重要。发展中国家在国际贸易中日益增长的重要性和政策干预的规模意味着，许多发展中国家面临的世界市场价格和进口竞争挑战越来越多地来自其他发展中国家的影响。因此，要在增加发展中国家采取政策工具支持国内农业和提高民众粮食获得能力的灵活性，与限制其他发展中国家利用这样的灵活性采取贸易扭曲性措施所带来的负面影响之间进行权衡。

因为报告中会频繁地使用发展中国家和发达国家这两个概念，所以需要明确一下二者的界限。WTO 规则确定了三类国家：不发达国家、发展中国家和发达国家。不发达国家由联合国经济及社会理事会依据特定的社会经济标准确定，而且 3 年更新一次。发展中国家和不发达国家可以享受特殊和差别待遇（SDT），但是，WTO 没有界定发展中国家的官方标准。所以，尽管有些新加入成员发达程度是作为其入世议定书的一部分通过谈判确定的，大多数 WTO 成员都自行认定自己的发达程度。这就导致了一种悖论状况的发生，一些经合组织成员被认为是发展中国家并可以享受 SDT，而 WTO 框架下一些发展中成员的人均收入已经超过某些被要求承担更大责任义务的发达成员（Schwab, 2011）。WTO 没有正式发展中成员名单，一些发展中成员可能被要求做出发达成员才应该做出的承诺（比如阿尔巴尼亚在国内支持方面就被当成发达成员一样对待）。

鉴于 WTO 对成员可能被允许在政策空间内使用的政策工具的有用性或者有效性缺乏明确立场，加上特殊和差别待遇原则的存在，看上去，似乎发达国家的政策空间应该最受限制，而发展中国家，尤其是不发达国家应有最大的灵活性。这背后的道理是，处于不同社会经济发展水平的国家利用替代性政策工具的能力有明显差别，所以，发展中国家特别是不发达国家因能力有限，应该在政策选择上更少承受来自外部的限制。

出于这个原因，在比较可用政策空间时，笔者采用了基于社会经济标准的方法区分 WTO 发达国家和发展中国家，而不论其自己如何定位（不发达国家还是使用联合国的名单）。对发达国家的界定参考国际货币基金组织

(IMF)《世界经济展望》中给出的“发达经济体”列表，同时将是 WTO 成员却不是 IMF 成员的关税区纳入考虑范围^①。不属于发达国家也不属于不发达国家的国家界定为发展中国家。不过，报告中提及的发展中国家在少数几处指在 WTO 框架下自行认定为发展中国家的成员。在可能会导致界定模糊的地方，报告会特别加以解释。

本报告结构如下：第 2 章详述政策空间的双重性质。第 3 章从进口关税使用入手分析 AoA 框架下发展中国家和发达国家的政策空间。第 4 章分析发展中国家和发达国家使用国内支持工具的政策空间。第 5 章分析发展中国家和发达国家应对价格波动的空间。第 6 章是总结。

^① IMF 名单可见 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/groups.htm>。报告中依据社会经济分类标准列出的发达国家和地区包括澳大利亚、加拿大、中国香港特别行政区、中国澳门特别行政区、中国台湾省、欧盟 28 国、冰岛、以色列、日本、韩国、新西兰、挪威、新加坡、瑞士、美国。

2 政策空间的概念

AoA 框架下，WTO 成员要承担相应义务，限制他们采取一些政策或者进行预算支出的行为，尤其是那些可能对其他国家贸易带来潜在负面影响的行为（贸易扭曲性）。根据国家发展程度不同（发达国家、发展中国家和不发达国家），义务的限制也不同。政策空间是指各国享有的不被 AoA 规则限制或者约束的，采取相关政策和进行预算支出的余地。

要确定一特定国家的政策空间取决于该政策措施属于 AoA 三大支柱中的哪一个。在市场准入这个支柱里，唯一被允许使用的政策措施只有关税，所以政策空间用一国约束税率水平来衡量。各国被许可将关税提高到约束税率高度，但不可以超过约束税率。在国内支持支柱方面，WTO 成员的政策空间是其在某些政策下使用支持措施而不记入当前综合支持总量（CTAMS）内的余地，及其 AMS 支持的限定规模（Brink, 2015）。在出口支持支柱方面，一国的政策空间是其承诺不超越的出口补贴范围和用于出口补贴的财政支出的上限金额。政策空间还涉及约束临时性进口保障措施使用、出口禁令、国际粮食援助、政府公共储备和国内粮食援助项目的规则。

基于上述概念界定，下面各章分析发展中国家在现行和拟议的 AoA 规则下有多大政策空间来实现粮食安全目标。关于利用这样的政策空间是否就能充分和有效地实现目标，笔者不做评价。不过，在开始前应该先明确 4 个关键点。

（1）各国能够用来提高粮食安全水平的政策的范围很广，其中很多不受 WTO 规则的限制和约束。对于那些因为直接影响生产者的生产决策而受到约束的政策而言，比如市场价格支持、贸易政策、不脱钩的直接支付或者投入品补贴，一国使用这些政策的空间就是另一些国家面临的贸易扭曲影响。一个国家试图对抗进口价格波动、稳定本国国内市场的举措可能令其他国家面对的国际市场价格进一步波动。关于政策空间重要性的讨论总是忽视一国政策影响其他国家粮食安全的负面溢出效应。大部分对 WTO 规则的批评都

将贸易政策作为单纯的国内政策问题考量，而忽略了政策溢出效应对其他国家及其粮食安全的影响。政策空间的讨论不能局限于一个国家采取政策措施的自由。它也指被保护免受其他国家采取的政策措施负面影响的权利。比如，如果其他国家都大量补贴出口，国际粮食价格就会下跌，这种情况对一国实现粮食安全目标的影响不比其国内政策措施小。

(2) WTO 规则旨在尝试解决成员集体性行为产生的问题 (Josling, 2014)。此类问题的出现源于各成员理性地追求自身利益，但得到的结果却不如通过合作行动能够达成的结果理想。单个国家总有动机利用贸易政策来促进自己的农业生产、稳定自己的国内市场，但这种行为的结果可能给其他国家带来负面影响。如果受到负面影响的那些国家再采取措施来抵制这种影响，那么最后的结果可能是所有国家的利益都被损害。就算短期内一个国家可以将贸易政策作为单独的国内政策工具，来达到自己的利益，但是从长远看，这样的行为，尤其是大贸易国做出这样的行为，会导致其他国家仿效，产生层叠效应。最后的结果很可能是世界市场成为不可靠的剩货市场，所有国家都受损失。因此，尽管在特定领域如何进行权衡取舍还要进行谈判辩论，一个国家接受对自己行动自由的约束，以换取其他国家行动自由上受到类似约束，不一定会减损前者政策空间。

(3) 当廉价优质的进口产品给国内进口竞争性产业带来压力，或者国际市场价格波动被传导到国内市场时，贸易开放可能对粮食安全带来不利影响，特别是对特定人群而言。不过，总有些非贸易政策可以更好抵消贸易的负面影响。鉴于贸易政策对其他国家不可避免的负面溢出效应，成员主张使用贸易政策时，需要解释为何利用非贸易政策是不可行的，或者在特定情况下无法实现追求的效果。对不发达国家来说，缺乏行政能力可能是利用贸易政策的好理由。

(4) 不论何时使用，贸易扭曲性支持措施和保护措施的贸易扭曲性质是不会变的。多边规则的制定经常被认为是对发达国家的政策进行规范而尽可能扩大发展中国家政策空间的过程。支持者主张这一观点的背后原因是，他们认为富国和穷国在农业贸易方面的竞争是不公平的 (高专组报告, 2011; WTO, 2000)。在多边农产品贸易谈判中，这种持南-北立场的观点越来越脱离实际情况。南南农产品贸易正变得越来越重要。目前发展中国家在农产品贸易额中占比约为 40%，但在贸易增长额中的占比超过一半 (Matthews, 2014b)。此外，贸易规则越来越多被用于规范发展中国家之间的贸易，这