

国家社会科学基金规划项目

项目编号: 02BJY089

WTO 框架下
中国农业支持政策体系构建研究
(研 究 报 告)

二 00 四年六月十日

内 容 简 介

《WTO 框架下中国农业支持政策体系构建研究》是国家社科基金项目《中国农业支持政策体系与 WTO 农产品贸易规则对接研究》的最终成果。课题研究,突破了规则一般性介绍的常规,而是以对诱发国际农产品贸易争端的相关规则分析为切入点,缜密破解 WTO 农产品贸易规则中可供选择的空間,为在 WTO 框架下,既不唯我独尊,也不削足适履构建中国农业支持政策体系寻找制度基础;通过中外农业支持政策的对比、中国农业开放后面临的贸易新壁垒的分析、课题组关于农业支持政策状况大型问卷调查的分析,寻找在 WTO 框架下构建中国农业支持政策体系的现实基础。在两个基础上提出构建中国农业支持政策体系的原则和政策建议为政府决策提供参考。

本报告分三大部分十四章。第一部分(1—6章)对 WTO 农产品贸易规则及其执行状况的研究。第二部分(7—10章)中外农业支持政策比较研究以及对中国农业发展所面临的内外环境分析。第三部分(11—14章)是构建中国农业支持政策体系的原则及对重点问题的探讨。

第一部分, WTO 农产品贸易规则及其执行状况的研究。报告运用大量数据资料 and 乌拉圭回合后国际农产品贸易中的争端案例,分析了 WTO 农产品贸易的市场准入、国内支持、出口补贴削减、动植物卫生检疫、保障措施等六大规则的执行状况。报告认为,市场准入机制由于“关税等值化”的污点、关税削减计算幅度的选择空间、配额管理方式的灵活性,大大降低了市场准入承诺的预期效应;国内支持规则的执行,呈现“黄箱”支持产品集中度高、“蓝箱”支持不断强化、“绿箱”支持多样性、“特别发展箱”支持使用有限、发展中国家在农业国内支持的竞争地位日益恶化五个特点;出口补贴规则执行状况是,削减承诺都提前完成,但年度削减的比例极不均衡,现有补贴产品结构高度集中,特别值得注意的是发达国家的出口补贴有增长反弹趋势;动植物检疫规则由于“科学依据”依赖个案环境的不确定性、“国际标准”的软化和“风险评估”定性而非定量的主观性等大量灰色区域的存在,成了诱导农产品贸易争端的多发地带;特殊保障措施规则由于“触发水平”的规定是对实施保障措施“伤害”要件的否定,导致在农产品贸易中保障措施滥用,形成一种新的贸易壁垒。通过研究得到三个基本结论:① WTO 农产品贸易规则中的灰色区域是当前发达国家农业补贴居高不下,但又很少明显违反国内支持规则的制度性因素。② 出口补贴是提高出口竞争力更直接有效的措施,乌拉圭回合后各个成员都提前完成了削减承诺,但是在农产品贸易争端案中涉及到出口补贴的案件却不断增加,是由于出口补贴规则比国内支持规则更灵活。③《农业协议》的制度性缺陷使发展中国家在农业国内支持竞争中的劣势永久化。因此,报告提出在新一轮贸易谈判中,我们应当坚持对农业补贴实行上限限制、制定对发展中国家差别待遇的“特别发展箱”规则的立场。

第二部分对中国农业支持政策体系构建的内外环境分析。报告首先简要投入政策、价格政策和国境政策三个层面介绍了发达国家和发展中国家的农业支持政策措施。重点分析了中国现行的农业支持政策机制。报告认为中国现行的农业支持政策机制呈现四个特点——制度激励优先、物质索取强于投入的负支持政策导向、物质投入的功利性倾向和支持政策体系不健全,六大缺陷——支持手段缺乏多样性、投资主体有缺位、支持对象选择存在歧视性、财政农业投入分布结

构不合理、未能构筑对外贸易的合理壁垒和缺乏有效的监督机制；详细分析了中国农业开放后面临的技术壁垒、绿色壁垒、环保壁垒、社会壁垒、物种壁垒、反恐壁垒等贸易新壁垒的特点、影响。报告认为，由于当代国际农产品贸易中出现的新壁垒，一般都具有表面上的合法性，因而具有隐蔽性、歧视性、灵活性、广泛性和难以突破等特点。突破新壁垒，从长远讲要靠提高农产品质量，走品牌贸易之路。但当前的重点，是要抓好支持农产品标准化体系的建设，加快农产品的国外认证速度；实施出口市场多元化战略，规范出口竞争秩序，避免出口市场过度集中；建立农产品对外贸易的预警机制、鼓励支持企业积极应诉和恰当利用报复措施，维护正当权益等。

第三部分，中国农业支持政策体系的构建。报告提出了构建中国农业支持政策应遵循：保障粮食有效供给；发挥比较优势，创造竞争优势；政策转型稳步推进；国内支持与边境保护相结合；国内政策体系的构建与国际制度创新互动的五原则。依据课题组大型问卷调查分析的结果，确定把改革宏观管理体制；健全监督监察体制；改革与创新财政、金融、保险支持机制；强化基础设施、信息服务体系、农业标准化体系公共产品的供给投入等作为构建中国农业支持政策体系的四大重点进行分析研究。

在“中国农业支持宏观政策的改革与创新”一章中 对“农业支持应转向流通领域”、“建立‘大农业’统一管理体制”等当前理论界一些流行观点进行了评论分析。报告认为，把“政府调节市场，市场引导企业”的宏观管理模式搬到农业领域来无论在理论上还是实践中都是不可取的。首先，对流通领域的支持是个敏感话题，极易引起不必要的贸易争议和摩擦；其次，支持重点转向流通领域与农业的产业特点不适应。农业作为一个具有很强外部经济性特征的行业，市场利益诱导机制难以实现众多的非经济性目标。再次，稳定农产品市场的重点在于稳定农产品的供给，而稳定农产品供给的关键在于稳定生产，建立对农业生产环节长期、稳定增长的投入机制。第四，支持重点转向流通领域不利于提高农民收入支持目标的实现。只有把生产领域作为支持的重点，才能减少国家财政支农投资的渗漏，让农民从国家的扶持中直接受益。提出了政府对农业支持的重点应向生产领域转变的观点。关于农业宏观管理体制问题，报告认为，“一体化管理体制模式”的观点不具备实施的条件。一是涉及到众多部门管理职能的大调整，管理权限的重新分割，只有农业部门单兵独进无法实现。二是其他部门如是仿效，会将社会经济管理职能横向分割演变为纵向分割，造成整个政府管理的高成本。三是权力的过分集中，难以实行有效的监督和制约。再者，基于 WTO 对成员国的管理体制并未要求，因而中国农业宏观管理体制与 WTO 的农产品贸易规则不存在根本性的冲突。提出了建立监督监察机制比建立“大农业”管理体制更重要更迫切的观点，应健全司法监控、完善行政监控、强化社会公众监控。关于财政支农政策体系的构建，报告提出要坚持：增加农民收入目标始终如一、资金多渠道筹措、重点投入（现阶段支农财政资金投入的重点应是“三个调整”、“三个体系建设”和“两个确保”）、优化支持措施（调整黄箱支持结构，用足微量许可；启用蓝箱，转移黄箱；完善绿箱）和投入与监管并举五原则。关于金融支农体系的构建，报告提出了“两个创新”，一是构建功能完备的农村金融体系，实现体制创新，二是农行政策性功能商业化运作，实现制度创新。关于农业保险体系，报告在分析农业保险商业化运作面临的问题与困境的基础上，提出构建国家支持下的互助合作社主导型保险经营模式的设想，并进行了论证。农业农村公共产品供给体制的构建，报告提出了四个原则，一是科学划分事权，建立多层次的投入

机制，二是建立科学的决策供给管理机制，三是重点投入与一般投入相协调，四是集中投入与持续投入相结合。重点分析了信息服务体系和农业标准化体系建立的有关问题。报告提出了启动抢救农业的“世纪工程”和把“撤乡并镇”的乡镇管理体制改革作为冲破“支农财力瓶颈”的两大政策性建议。

目录

内容简介:

第一章 国际农产品通向规则贸易的漫漫之旅	1
一、强权使农产品贸易游离于 GATT 框架之外	1
二、各国农产品贸易补贴的“囚徒困境”	3
三、WTO《农业协议》——布莱尔庄园交易的产物	5
第二章 WTO 农产品贸易市场准入规则及其执行状况	7
一、“关税等值化”改革的污点冲减了“关税等值”的市场准入效应···	7
二、关税减让幅度计算选择空间形成新的“关税高峰”壁垒	9
三、灵活的配额管理方式降低了市场准入机会的利用率·····	10
四、新一轮农业谈判市场准入问题的矛盾与立场选择·····	12
第三章 WTO 农产品贸易国内支持规则及其执行状况	16
一、《农业协议》关于国内支持的规则·····	16
二、乌拉圭回合后农业“国内支持”规则执行状况分析	17
三、新一轮谈判国内支持政策的立场分歧及选择·····	34
第四章 WTO 农产品贸易出口补贴规则及其执行状况	36
一、《农业协议》关于出口补贴的规则·····	36
二、出口补贴规则的执行状况及选择空间。	40
三、新一轮出口补贴谈判的分歧与立场选择	44
第五章 WTO 动植物卫生检疫规则及其执行状况	46
一、诱导农产品贸易争端多发的灰色地带	46
二、“科学依据”的不确定性——依赖个案环境	47
三、“国际标准”的软化——“根据”≠“符合”	48
四、“风险评估”的主观性——定性而非定量	50
第六章 特殊保障措施的规则及执行状况	52
一、多层性的保障安排	52
二、伤害能否可预见的争议·····	52
三、进口增长的认定·····	54
四、“触发水平”——对伤害要件的否定	57
第七章 国际农业支持政策比较	59
一、发达国家的农业支持政策	59
二、发展中国家的农业支持政策·····	66
第八章 中国农业加入 WTO 的承诺	71
一、关税削减的承诺	71
二、关税配额的承诺	73
三、国内支持政策的特殊限制	73
四、出口补贴的全面禁止	74
五、贸易救济的特殊承诺	74
六、取消非关税措施	74
七、重要农产品的国营贸易和国家定价	74
八、农业服务领域逐步开放	75

第九章 中国农业支持政策体系的缺陷分析·····	76
一、制度激励优先的支持机制·····	76
二、物质索取强于投入的负支持政策导向·····	80
三、物质支持的功利性倾向·····	85
四、支持政策体系不健全·····	91
第十章 中国农业开放面临的新壁垒·····	98
一、农产品贸易新壁垒的形式与特点·····	98
二、突破贸易新壁垒的政策与措施·····	104
第十一章 中国农业支持政策体系构建的基本原则·····	106
一、保障粮食有效供给·····	106
二、发挥比较优势,创造竞争优势·····	106
三、政策转型稳步推进·····	107
四、国内支持与边境保护相结合·····	107
五、国内政策体系的构建与国际制度创新互动原则·····	108
第十二章 中国农业支持宏观政策的调整与创新·····	110
一、中国农业宏观管理体制的构建·····	110
二、建立有效的监督监察体系·····	113
第十三章 确立财政信贷在中国农业投入中的主体地位·····	117
一、完善财政支农体系·····	117
二、创新金融支农体系·····	124
三、健全农业保险支持体系·····	127
第十四章 农业公共产品供给机制的改革与创新·····	131
一、挑战——农业公共产品供给的短缺·····	131
二、回归——供给公共产品的政府职能·····	134
三、加大——农业信息服务体系的支持·····	136
四、强化——农业标准化体系建设的投入·····	139
五、还债——启动抢救农业的“世纪工程”·····	141
六、选择——冲破“财力瓶颈”的乡镇机构改革·····	144
参考书目	
附录: 中国农业支持政策执行状况调查问卷	

第一章 国际农产品通向规则贸易的漫漫之旅

一、强权使农产品贸易游离于 GATT 框架之外

农产品贸易本身是货物贸易的一个组成部分,1947GATT 并没有把农产品贸易同其他货物贸易区别开来,只是对包括农产品在内的初级产品做了必要的一些例外规定。

专栏 1—1 1947GATT 关于初级产品的例外规定

经有关利害各方磋商确定,不受出口价格影响,一成员采取的既可使产品出口价格低于国内市场价格,也可使产品出口的价格高于国内市场价格而且并没有过度刺激出口或严重侵害其他成员利益的稳定初级产品国内价格或国内生产者收入的调节生产的措施,可不视为对其他成员方的造成实质性的损害,免除征收反补贴税、反倾销税的义务。

——1947GATT 第 6 条第 7 款

当一成员方政府为了执行对国内同类产品实施生产数量限制;或使某些消费群体以低于现行市场价格消费以消除同类国内产品的暂时过剩;或者当该种产品国内生产量相对可以忽略不计时,可以对农产品和鱼制品的进口实施不致于减少总进口量与国内总产量的比例的数量限制措施。

——1947GATT 第 11 条第 2 款(c)项

在 1947GATT 中例外条款的存在是一个普遍现象,并非初级产品仅有。1947GATT 关于初级产品的例外规定只是体现了 1947GATT 对初级产品某些特殊性的格外关注,对各缔约方来讲,1947GATT 规则对农产品贸易具有同样的约束力。农产品贸易游离于 1947GATT 之外的原因并不是 1947GATT 多边贸易体制中并不包括农业规则¹,或某些规则中关于初级产品某些例外条款的存在²。

真正使农产品贸易游离于 1947GATT 的因素是始自 1955 年美国以退出 GATT 相要挟,迫使 GATT 全体成员方给予美国农产品贸易“解除受 GATT 约束义务”的强权贸易。正如一位西方学者所言:农业不仅在关贸总协定中受到特殊对待,而且这种待遇似乎是为当时的美国农业项目制定的³。

美国是一个农业劳动生产率和生产成本双高的国家,一方面是国内农产品的大量过剩,另一方面农产品的国内价格又高于国际市场价格,鼓励出口,限制进口成为美国农产品贸易政策的核心。在 1947GATT 生效的 1948 年美国遭受历史上第三次农业危机⁴。为了应付农业危机,从 1948 年到 1954 年短短 6 年时间里,美国连续通过了一系列有关农业的法案。

¹ 见刘力、蒙慧著:《WTO 与中国农业发展对策》中共中央党校出版社 2001 年版第 35、39、42 页

² 见杨鹏飞、洪民荣等:《WTO 法律规则与中国农业》上海财经大学出版社 2000 年版第 2 页

³ Hathaway (1987) 转引自联合国粮食和农业组织:《农业多边贸易谈判资料手册》中国农业出版社 2001 年版第 86 页

⁴ 第一次为 1867—1896 年,第二次为 1920—1941 年,第三次为 1948—1972 年。

专栏 1—2 美国 1948—1954 年通过的 4 个《农业法案》

《1948 年农业法》 该法案规定自 1950 年 1 月 1 日起实行新的平价计算方法，并授权农业部长为稳定农产品价格，按照产量的高低实行灵活性的高价格支持政策。

《1949 年农业法》 该法规定对乳制品、马铃薯、羊毛等产品实行平价 60—90% 的强制性的价格支持，对其他农产品可由农业部长根据供求情况决定不超过平价 90% 的价格支持；确认总统在执行“第 22 条款”（原为 1933 年农业调整法第 22 条，经 1935 年农业调整法修正案修正，规定授权总统认为某种产品进口影响到农业调整计划的执行时，可以对该种产品实行进口限额制度）时不得与国际协定的规定相抵触；对“第 32 条款”（原为 1933 年农业调整法第 32 条，经 1935 年农业调整法修正案修正，规定：将海关收入的 30% 交由农业部长支配，用于鼓励农产品出口、提高农场主收入等）作了修正，规定农业部长支配的海关收入主要用于易腐的非主要农产品及其制品的价格支持。

1954 年的《农产品贸易发展和援助法》 又称第 480 号公法，该法扩大了农产品信贷公司用剩余物资交换战略物资的授权；规定政府向不发达国家提供长期低息贷款，用于购买美国的剩余农产品。

《1954 年农业法》 该法案为给扩大农产品的销售和处理，重新实行对主要农产品的灵活价格支持政策，并授权农产品信贷公司拨出 25 亿美元用于发展新的或扩大市场等。

根据以上法规美国通过出口补贴、降低国内贷款利率、向农场主支付差额补贴、为进口方提供长期优惠贷款以及进口限制等措施对国内农业和农场主实施强有力的保护¹。显然，这些政策和措施同 1947GATT 规则相违背，必然伤害其他成员方的利益，引起贸易争端和摩擦。1951 年 GATT 裁定美国限制荷兰奶制品进口违犯了 GATT 规则。美国不接受其裁决，GATT 工作组按 1947GATT 第 23 条第 2 款规定授权荷兰实施报复措施。对此，美国大为恼火，美国国务院声明：“美国国会从不接受任何国际组织建议它采取何种国内政策的要求。”并以退出 GATT 威胁 GATT 缔约方按照 1947GATT 第 25 条第 5 款²接受了 GATT 历史上著

专栏 1—3 1947GATT 第 23 条第 2 款关于实施报复措施的规定

如缔约方全体认为情况足够严重而有理由采取行动，则它们可授权一个或多个缔约方对任何其他一个或多个缔约方中止实施在本协定项下承担的、在这种情况下它们认为适当的减让或其他义务。

名的“美国弃权”。这一弃权无限期地免除了美国在糖、花生和奶制品进口时采取限制措施应承担的义务。为此，1955 年缔约方对 1947GATT 进行了大修订，特在 1947GATT 第 16 条增加了 B 节(第 2—5 款)。其中第 3 款规定：成员方应寻求避免对初级产品（农、林、渔、矿产品）的出口使用补贴。但是，如一缔约方直接或间接地给予任何形式的补贴，并以增加自其领土出口的任何初级产品的

¹ 仅 1953 年美国给予农场主的直接补贴就高达 2.13 亿美元。见徐更生：《美国农业政策》，人民出版社 1991 年版第 142 页

² 1947GATT 第 25 条第 5 款规定：缔约方全体可豁免本协定对一缔约方规定的义务

形式实施,则该补贴的实施不得使该缔约方在该产品的世界出口贸易中占有不公平的份额,及可能已经影响或正在影响该产品贸易的特殊因素。显然,这里的“不公平份额”和“特殊因素”是一个含有说不清道不明不确定因素的模糊概念。在获得了“解除义务”特权后的1956年,美国通过了一个包括价格支持、生产控制、剩余农产品处理等内容的一揽子农业法,加大了对燕麦、裸麦、高粱等农产品的价格支持力度,规定大米的出口价格可以低于国内消费价格。

按照国际制度学理论,GATT多边贸易体制的供给方和需求方都是西方发达国家,特别是GATT是在美国的推动下而产生的,美国缘何要求“解除义务”,而又能够实现其目的呢?其实,美国在对待GATT的态度上是处于极其矛盾的心理状态,一方面企图利用GATT来打破其他缔约方的贸易壁垒,为自己开拓广阔的市场,另外又担心GATT脱离了自己的控制。事实上,1947GATT生效几年来,对美国贸易政策特别是农产品贸易的束缚越来越大,因为GATT的规则对任何缔约方都有约束作用,美国自然不能例外。这点令一些美国议员难以接受,“任何侵犯美国农业计划的条约,都不会获得按宪法规定的参议院批准”。¹作为超级贸易大国的美国是不甘心受这种约束的。1947GATT第25条第5款的规定也为美国提供了实现这一目的的法律条件。

美国“免责”先河一开,其他国家继而效尤,欧共体、瑞士、澳大利亚等国也先后促使GATT免除对农产品贸易政策的审查。如此以来,获得免责的缔约方也好,没有申请免责的缔约方也罢,纷纷在农产品贸易中采用各种措施或公开或隐秘地背离GATT的原则立场,使GATT面对农产品贸易的层层壁垒显得无能为力。GATT实现贸易自由化和市场准入的基本宗旨和原则并不能使用于农产品贸易,成为各个缔约方人人皆知的不是“例外”的“例外”。

二、各国农产品贸易补贴的“囚徒困境”

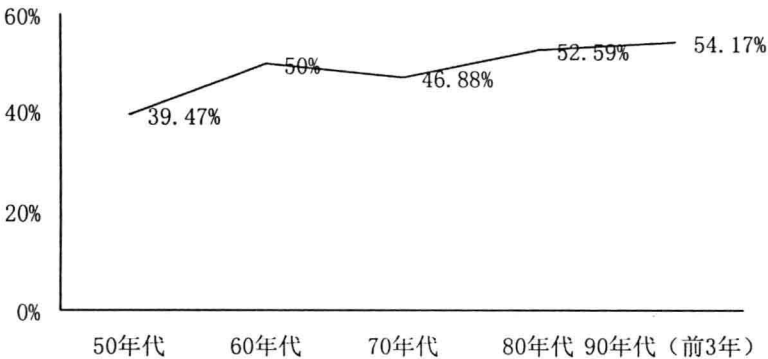
农产品贸易脱离GATT的轨道加剧了世界农产品市场的动荡和不安,各国壁垒高筑,贸易摩擦不断,争相增加的农产品补贴使政府陷入“囚徒困境”。欧共体(EC)在1957年的罗马条约第39条确立了以对进口农产品征收“差价税”和实施出口补贴为核心内容的“共同农业政策”。日本本来就是一个对农业保护程度很高的国家,在美国、欧共体农业政策脱离GATT规则之后,日本于1961年颁布了《农业基本法》,明确宣布对农产品实施直接的价格支持、对农业生产投入进行巨额补贴以及限制进口政策。实施补贴和价格支持也成为加拿大农业政策的核心。据WTO的资料,1986年——1990年间每年向生产者提供的国内综合支持量(AMS)欧盟高达920亿美元,占农业国内生产总值的63.4%,美国240亿美元,占国内农业生产总值的27%,日本350亿美元,占国内农业生产总值的50.5%,欧盟每年提供的农业出口补贴高达130亿美元以上。美国在1985年颁布了以谷物出口为主的“出口促进计划”,1985—1990年用于该计划的开支高达32.2亿美元,其中约19亿美元是用于小麦的出口补贴。同期欧盟、日本的大米生产者价格高出世界市场价格数倍以上。欧盟、日本、美国对农业的财政支持占政府支出的比例高达15%左右。

各国公开违犯GATT规则,不仅没有减少农产品贸易的摩擦和争端,反而日益增加(见图1—1)。据统计GATT时期农产品贸易争端占争端总数的比率不断上升:20世纪50年代占39.47%,60年代占50%,70年代占46.88%,80年代

¹ Keneth Dam: The GATT Law and International Economic Organization (1970) 第260页

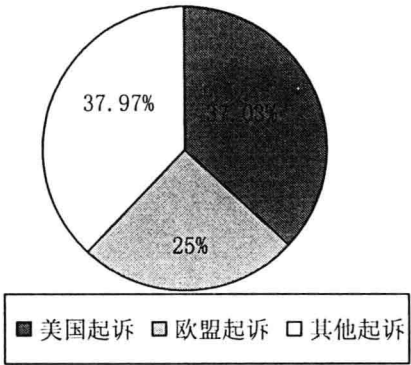
占 52.59%，90 年代前三年占 54.17%¹。争端的起诉方和被诉方都集中在高补贴高保护的发达国家，特别是美国和欧盟（见图 1—2）美国起诉 40 起，占申诉总数（110 起）的 37.03%，美国被诉 28 起，占 25.45%。欧盟起诉 27 起，占 25%，欧盟被诉 49 起，占 44.55%²。

图1-1：GATT时期农产品贸易争端占争端总数比率统计



资料来源：王新奎等主编《WTO与农产品贸易争端》上海人民出版社2001年版第7页

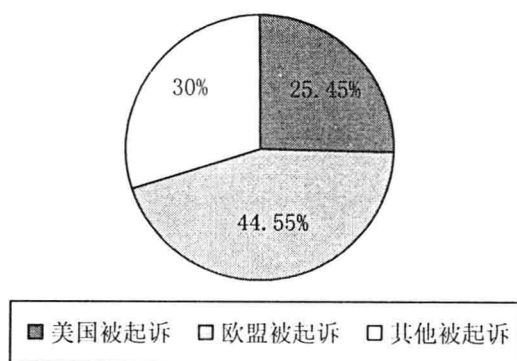
图1-2：美国、欧盟涉及农产品贸易争端案比例状况



资料来源：王新奎等主编《WTO与农产品贸易争端》上海人民出版社2001年版第20、23页

¹ 王新奎等主编《WTO与农产品贸易争端》上海人民出版社2001年版第7页

² 王新奎等主编《WTO与农产品贸易争端》上海人民出版社2001年版第20、23页



资料来源：王新奎等主编《WTO与农产品贸易争端》上海人民出版社2001年版第20、23页

专栏 1—4 20 世纪 80 年代欧美之间的四次农产品贸易战

1983 年的“小麦贸易战”。美国向埃及出口廉价小麦，侵占欧盟的传统出口市场，欧盟实行反击，不仅增加对埃及粮食出口的补贴，而且限制美国对欧盟的粮食出口。

1986 年 5 月的“酒类、水果战”。由于西班牙加入欧盟，执行“共同农业政策”，对美农产品实行进口配额和高关税限制。美国实行报复，对从欧盟进口的一些葡萄酒、啤酒、苹果汁实行进口配额。

1986 年的“荷尔蒙牛肉战”。欧盟以荷尔蒙危害健康为由禁止 1 亿美元的美国牛肉入关。美国实行报复，对从欧盟进口的番茄罐头、果汁、火腿征收 100% 以上的附加税。欧盟立即取消了从美国的价值高达 4 亿美元的农产品进口。

1989 年的“荷尔蒙牛肉战”。1988 年欧盟又相继颁布 88/146 和 88/199 指令禁止含有激素物质的牛肉和牛肉产品的欧盟内部贸易和从第三国进口，1996 年 4 月 5 日美国要求设立专家组。

频繁的贸易战进一步恶化了农产品的贸易环境，各国为了保持在贸易中的份额，推销剩余农产品，不得不采取出口补贴的形式。到 1986 年中期欧盟的粮食剩余 3600 万吨，美国的粮食库存达到 18200 万吨。农产品贸易协调机制的破坏使主要的农产品贸易国家陷入了谁不补贴谁丧失贸易应得利益，大家竞相补贴都背上难以承受的财政压力的“囚徒困境”。农产品贸易补贴的“囚徒困境”使各个国家意识到必须有一个统一的国际农产品贸易制度安排。从 1964 年的 GATT 肯尼迪回合谈判开始，每一轮谈判都将农业问题列入谈判议题中，但由于各国分歧太大而无法达成任何协议。农产品贸易成了 GATT 漫漫历程难以弥合的伤口。

三、WTO《农业协议》——布莱尔庄园交易的产物

在 1986 年启动的乌拉圭回合谈判中，关于农业贸易问题被列为中心议题，谈判面临“只许成功，不许失败”的国际压力。“若达不成协议，必然要对多边贸易体制造成一大创伤，继而就会爆发贸易战，毒化有关国家之间的政治关系，

使得其他方面的国际合作更加困难……种种恶果，不堪设想。”¹

谈判开始，包括美国、欧盟、日本、北欧等成员方提出了多个设想方案，最终形成了以美国、欧盟和“凯恩斯集团”²为代表的三大势力。但因立场分歧太大，难有共同语言而中断。1986年在找到了“非关税措施关税化”对各国国内政策实施有效监督的方法和AMS（综合支持量）测定各国“国内支持”的共同尺度后出现一丝转机。1990年12月当“会议主席方案”被各方接受，谈判结束前夕，法国和爱尔兰突然反对，又使谈判破裂。1992年11月欧盟和美国在华盛顿的布莱尔庄园密谈，将欧盟坚持的“收入补贴”由“红箱”改成“蓝箱”方达成了“布莱尔庄园协议”，1993年在法国的坚持下对“布莱尔庄园协议”做了若干改动后最终达成了《农业协议》。

《农业协议》正文十三个部分，21个条款，另附带5个附件，与《农业协议》有着极密切联系的还有《实施动植物卫生检疫协议》。WTO《农业协议》关于农产品贸易的主要规则可归结为：市场准入、国内支持、出口补贴、动植物检疫、特殊保障等五个方面。《农业协议》是在谈判各方利益尖锐对立的条件下，经过公开激烈争夺和幕后隐秘交易的产物，必然存在着可任人从不同角度理解的巨大灰色空间。

乌拉圭回合《农业协议》的签署，虽然将农产品贸易纳入了WTO轨道，使各成员国对其农业的保护措施限制在一定范围内，增加了贸易政策的透明度，保持了农产品市场的一定稳定性，是建立“一个公平且市场导向的农业贸易体系”³进程中的一个里程碑。但由于一些国家对农产品贸易市场化改革持消极态度，更有一些国家利用《农业协议》市场准入规则的不完全性，采取新的保护措施贸易壁垒作用“超过了WTO农业协议推进的诸多自由贸易措施的作用”⁴。从实际执行状况看“《农业协议》只是引入了一套基本机制却未产生显著的农业贸易自由化”效果⁵。

¹ Nigel Craine: *International Trade Policy* (1995)第222页

² 由澳大利亚、新西兰、加拿大等农产品主要出口国组成。

³ 联合国粮食和农业组织：《农业贸易多边谈判资料手册》中国农业出版社2001年版第1页

⁴ 蓝海涛：《国际农业贸易制度解读政策应用》中国海关出版社2002年版第138页

⁵ 开泽尔等（M.Keyzer etc., 2000）见蓝海涛：《国际农业贸易制度解读政策应用》中国海关出版社2002年版第131页

第二章 WTO 农产品贸易市场准入规则及其执行状况

市场准入规则是《农业协议》规范农产品贸易主要规则之一。乌拉圭回合确立农产品贸易市场准入机制的目的在于消除非关税壁垒对农产品贸易的阻碍,扩大农产品贸易。但由于这一机制中存在大量的灰色区域,其实际效果十分有限。

专栏 2—1 《农业协议》市场准入的基本规则

- 1、非关税壁垒措施关税化
- 2、对关税(包括普通关税和关税等值化关税)进行减让并实行约束税率
- 3、对关税化产品承担最小准入义务和保持现有准入机会
- 4、对农产品的进口检疫符合《实施动植物卫生检疫措施协议》的规定
- 5、对关税化产品在执行期允许实施特别保障条款

一、“关税等值化”改革的污点冲减了“关税等值”的市场准入效应

按照 1994GATT 关于普遍取消数量限制的原则规定,《农业协议》要求成员把农产品贸易中的非关税壁垒转化成“关税等值”,期望通过取消非关税壁垒提高市场的准入程度。但由于《农业协议》是贸易大国在尖锐的经济利害冲突中作出妥协的产物,关税等值化规则中有意无意地为各成员在关税化过程中留下了相当多的空间,一些成员极力利用这些空间提高非关税壁垒的关税等值,使关税化并未明显提高市场准入的程度。

1、关税等值计算基期选择的特殊性。《农业协议》的生效日期是 1995 年,而《农业协议》将 1986—1988 年作为非关税措施关税化等值计算的基期,而为什么选择 7 年前作为基期呢?殊不知 1986—1988 年是世界市场农产品价格最低的年份,按这样的价格来计算非关税措施的关税等值可得到较高的关税税率,既可提高折算后的关税税率,也可冲减关税削减的效应。特殊的计算基期选择,致使一些国家实际计算出的等值从价关税税率高达百分之几百,不仅没有降低,反而提高了原有的保护程度。

2、关税等值折算相应的关税税率时采用的计税方法不求统一。关税的征收方法一般有从价税、从量税和混合税等。对同一种商品按不同的征税方法其实际税赋程度差别很大。一般来讲量大价低的商品按从量税比从价税计征的税赋要重。非从价税还有一个特点就是缺乏透明度,不便于进行国家间关税水平的比较。

《农业协议》在关税化的程序中对采用哪种征税方法将关税等值折算成关税税率并没有明确的规定,这就给成员留下了又一个选择空间,即可以对保护要求程度不同的产品选用不同的计税方法。许多发达国家根据农产品贸易量大价低的特点,频繁地使用非从价关税,使非从价税在农产品关税中的比例大幅上升,加拿大和

日本上升了 22%，美国和欧盟上升了 42%，瑞士则为 90%¹。另外，发达国家增加了大量的关税细目，如季节关税、配额内关税、配额外关税等，形成了令人难以捉摸的关税迷宫。

3、计算关税等值时国内价格与国际市场价格选择的空间。关税等值是国内价格与国际价格的差额，因此两种价格的选用直接决定着关税等值的大小。《农业协议》对成员计算关税等值时国内价格和国际价格的选用并没有太严格的规定。关于国际价格《农业协议》的要求是：“一般应为实际平均到岸价格。若没有平均到岸价格或该价格不合适，外部价格可以是：（a）附近一个国家合适的平均到岸单位价格；或者（b）应以合适的主要出口平均离岸单位价格，加上保险费、运费和进口国其他有关成本的估计数来估算。”“内部价格一般应是国内市场有代表性的批发价格或无充分数据时应为批发价格的估计价。”至于什么算不合适、合适、如何估算却没有进一步明确。在有关具体计算关税率的规则中使用了这么多的模糊概念，其选择空间之大是可以想见的。

4、加工品关税等值的计算中加入了不确定性因素，提高了关税升级的程度。农业加工品是农产品贸易中的重要组成部分，关于这类贸易品关税等值的计算，《农业协议》附件 5 的附录第 1 款（C）项前面指明：“一般应以加工品中初级农产品的含量（或价值）乘以该种初级农产品的具体关税等量，”紧随其后又提出“必要时把目前对该行业提供保护的其他因素考虑进去。”而对在什么条件下可称为“必要”，“其他因素”涵盖哪些范围却没有作出界定。一些成员有意提高加工品的关税等值，使加工食品出现大量的关税高峰。欧盟为 30%，美国为 16%，日本和韩国为 40%。加工食品的关税升级大大提高了关税的实际保护程度。

5、折算等值关税率某一商品归类的选择性。在对进口商品关税的实际征收过程中，当进口商品的关税率确定之后，税率适用的商品分类越细进口国选择的自由度越小。关于等值关税率使用商品的归类，《农业协议》在附件 5 的附录第 1 款的（a）项规定：“应主要建立在协调税制 4 位数的水平上”，（b）项又规定：“只要适宜应建立在协调税制 6 位数或更详细的水平上”。这里什么算适宜，什么算不适宜的选择也留给了各个成员方，其结果必然是有利的就是适宜，否则就是不适宜的了。

6、折算出的等值关税率还可进行调整。尽管在非关税壁垒关税等值的折算过程已给成员方留下了巨大的可选择空间，《农业协议》仍允许成员对折算出的关税等值可按产品的品质和种类进行调整：在附件 5 的附录第 5 款规定“必要时最初关税等量可以调整，以便使用适当的系数考虑品质和种类的差异。”这里的“必要时”和“适当的系数”仍然是一个模糊的概念。

7、关税等值折算过程缺乏严格的程序和监督。《农业协议》仅原则性地提出要以基期为准来计算各国的关税等值，但对采取什么程序、由什么组织来计算或监督这一过程并没有规定，只是要求各成员方自行按照《市场准入谈判组主席的手记》（简称《程式》）的计算技术细则算出本国的关税率，作为“开价”经谈判磋商后写入本国减让表中。这无疑给各成员国对需要加强保护产品的关税等值尽量提高开辟了一个通道，致使许多国家敏感产品关税化后的保护效应比非关税措施还要高。甚至有些国家（如印度尼西亚等）承诺的约束关税税率比当时实际执行的还要高（见表 2-1）。据经合组织（OECD）研究证明，10 个 OECD 成员国中的 8 个国家对农业的实际边境保护程度 1996 年高于 1993 年，只有澳大利

¹ 联合国粮农组织：《农业贸易多边谈判资料手册》 中国农业出版社 2001 年版 第 184 页

亚和新西兰例外 (OECD,1999a)¹。有学者就把这种现象称为 WTO “关税化的污点”。

表 2—1: 几种主要农产品折算出的关税税率

产品	成员	折算出的关税税率 (%)
小麦	欧共体	142.3
	日本	422.9
	瑞士	477.6
白糖	美国	134.7
	瑞士	159.9
	欧共体	207.1
	日本	326.7
黄油	美国	116.7
	欧共体	235.3
	加拿大	351.4
	瑞士	862.2

资料来源: Jimothy Joaling: Agriculture in GATT(1994) P186—187

二、关税减让幅度计算选择空间形成新的“关税高峰”壁垒

为了扩大农产品的市场准入机会,《农业协议》规定将非关税壁垒措施关税化后再按一定的比例进行减让和约束。发达成员在 6 年内(1995—2000 年)平均削减 36%,每个税号至少削减 15%,发展中成员在 10 年内(1995—2005 年)平均削减 24%,每个税号至少削减 10%,最不发达成员不承担削减义务。应当说降低的幅度不低了,但由于减让的幅度是按算术平均而不是加权平均,即减让幅度各成员国可以在不同产品中灵活调配,需要保护的产品降低的幅度只要达到 15%(发展中成员 10%),其他产品可多减让些,以符合总水平减让 36%(发展中成员 24%)的要求。由于存在这个选择空间,在实际执行时,许多发达国家对原有关税水平已经很低(达到小额关税 5—10%)的热带产品总体关税平均削减了 43%,而对乳制品只削减了 26%,造成肉类、食糖、奶制品、谷物、烟草、棉花、水果、蔬菜、鱼产品及食品工业产品领域的普遍关税高峰(见表 2—2)。某些重要农产品的关税竟高达 350—900%。² 关税高峰的普遍存在大大降低了关税削减的效应。

另外,需要指出的是,关税的削减按《农业协议》规则只是对关税化等值,因此:尽管所有的发展中国家都有削减的义务,而大多数发展中国家采用的都是上限约束关税方式,不必要对关税进行削减,因此《协议》中在削减方面对发展中国家的差别待遇也失去了实际价值。

¹ 联合国粮农组织:《农业贸易多边谈判资料手册》中国农业出版社 2001 年版第 184 页

² 蓝海涛:《国际农业贸易制度解读政策应用》中国海关出版社 2002 年版 第 149 页

表 2—2：乌拉圭回合后欧盟、日本、美国农产品关税高峰

产品类别	国家	关税高峰数量占该类别的比重
乳制品	欧盟	54
	日本	84
	美国	38
糖、可可及其制品	欧盟	53
	日本	64
	美国	15
谷物、面粉	欧盟	60
	日本	54
	美国	0
其他食品及工业产品	欧盟	39
	日本	56
	美国	20
全部农渔产品	欧盟	26
	日本	27
	美国	11

注：关税高峰指超过最惠国税率 20%以上的关税率。

资料来源：联合国粮农组织：《农业多边贸易谈判资料手册》，中国农业出版社 2001 年版第 194 页

三、灵活的配额管理方式降低了市场准入机会的利用率

为了保障现有市场准入水平和改善今后的市场准入条件，《农业协议》又要求成员方作出现行市场准入承诺和最低市场准入承诺，作为关税化一揽子改革的组成部分。

专栏 2—2 《农业协议》的最低市场准入承诺和现行市场准入承诺规定

最低市场准入承诺：指对于关税化的产品，如果在基准期（1986—1988 年）的进口不足国内平均消费量的 5%，则该国应承诺在《农业协议》生效时为基期国内平均消费量的 3%，在 6 年内增加到 5%。

现行市场准入承诺：指对于关税化的产品在基准期的进口超过其国内平均消费量的 5%时，该国应维持或增加已经存在的市场准入机会。

《农业协议》规定：对最低市场准入机会和现行市场准入机会采用配额管理，配额内实行低关税（低于最惠国待遇税率），配额外适用高关税，配额内关税税

率由谈判商定。按理应讲,市场准入机制的建立为农产品贸易的扩大提供了一个基本的保障,贸易量的增加是不成问题的。但从实施的效果看,市场准入机制对农产品贸易的促进作用十分有限。在乌拉圭回合谈判中有 36 个 WTO 成员国承诺的农业关税配额 1370 个,总规模占农产品世界贸易总量的 3%—7%,而新增的准入机会——关税配额不超出世界贸易总量的 2%,其中乳制品增加 17%,大米增加 6%,香蕉、食糖则没有增加¹。尽管如此,在实际贸易中配额的利用率也不高,据统计,1995 和 1996 两年超过 60%,1997 年低于 50%²。以单个成员看,没有一个成员的使用率达到 100%,欧盟、日本、美国等不超过 70%,波兰只有 35%³。特别是敏感产品的配额利用率更低。美国 1995 年奶油承诺的进口配额为 4.3 万吨,实际进口量为零,黄油承诺准入量 397.7 万吨,实际进口量只有 25.6 万吨。欧盟 1998 年饮料的关税配额实际利用率只有 2%,日本纤维产品的关税配额使用率 1995 年为 131%,到 1998 年下降到 45%。究其原因在于市场准入规则存在着制度性缺陷。

市场准入机会承诺没有约束作用,仅仅是提供了机会,即并不等于实际进口量的承诺。要真正能够利用这一机会,出口方需要具备比较优势的发挥等一定的条件,进口方也可利用其他的措施减少这一机会利用的可能性。

《农业协议》只要求成员承诺关税配额量,而不承诺配额的最低使用量,使市场准入机会没有约束作用,进口方可通过一定的配额管理措施减少这一机会利用的可能性。

1、利用产品分类降低配额的实际利用率。一些成员将产品归大类承诺准入机会配额,有意降低最低准入配额量。就水果和蔬菜而言 1998 年准入的增加量只相当于 1995 年世界贸易总量的 0.9%。欧盟就是通过把所有的蔬菜归为一类,把所有的水果归为一类使基期时的进口量已超过了国内消费量的 5%,从而不再承担实施期内进口准入机会增长承诺的义务。还有一些成员在配额的具体使用上将 4 位税号产品的配额量再细化分配,分别分给 6 位、8 位甚至 10 位税号的某些具体产品使用,或者给低价值产品较多的配额量。致使配额的使用不由市场的供求关系来决定,而是由进口国根据贸易利益的大小来决定。导致市场需求量大的产品配额紧缺,市场需求量并不大的产品配额却用不完。

2、利用配额外最惠国税率的变化降低市场准入机会的利用率。由于配额外关税较低,进口方既可用提高配额外最惠国税率来减少敏感产品配额外进口的可能性,又可利用降低配额外最惠国税率来冲减一般产品配额外低关税提供的优惠。

3、利用配额的分配方式削弱有相对优势出口方的竞争。关于配额的管理方式《农业协议》并没有做明确的规定,在 1994GATT 第 13 条只作出了“非歧视性的”一般性规定,在实践中一些国家针对不同的情况选用不同的配额管理方式来降低配额的实际利用率。①利用最惠国待遇分配与非最惠国待遇分配的差异。现行准入配额不按最惠国待遇方式分配,把配额分配给传统的出口国,使其他成员国失去进入该市场的机会。而最低市场准入配额则是以最惠国待遇方式分配,这样就无形中减少了能力较强出口方的市场份额。②利用先来先领分配方式增加进口成本或风险。先来先领就是在进口商之间不分配配额,配额用完之前进口享受低关税,配额用完之后的进口使用高关税。这种方式相对其他进口许可证来讲

¹ 联合国粮农组织:《农业多边贸易谈判资料手册》中国农业出版社 2001 年版第 185 页

² 联合国粮农组织:《农业多边贸易谈判资料手册》中国农业出版社 2001 年版第 201 页

³ 蓝海涛:《国际农业贸易制度解读政策应用》中国海关出版社 2002 年版第 147 页