

WTO法律规则与中国发展丛书

丛书主编

顾肖荣

# WTO 法律规则 与中国农业

杨鹏飞 洪民荣 等编著

上海财经大学出版社

WTO 法律规则与中国发展丛书

丛书主编 顾肖荣

# WTO 法律规则与中国农业

杨鹏飞 洪民荣 等编著

上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

WTO 法律规则与中国农业/杨鹏飞等编著. —上海:上海财经大学出版社,2000.8

(WTO 法律规则与中国发展丛书/顾肖荣主编)

ISBN 7-81049-461-9/F·386

I. W… II. 杨… III. ①世界贸易组织-贸易协定-基本知识 ②国际经济关系-经济一体化-影响-农业经济-研究-中国 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 40586 号

□策划编辑 江 玉

□责任编辑 麻俊生

□封面设计 周卫民

□责任出版 朱静怡

WTO Faü Guize Yu Zhongguo Nongye

**WTO 法律规则与中国农业**

杨鹏飞 洪民荣 等编著

---

上海财经大学出版社出版发行

(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮件: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海印刷七厂一分厂装订

2000 年 9 月第 1 版 2001 年 11 月第 2 次印刷

---

850mm×1168mm 1/32 7.125 印张 181 千字

印数:4 001—6 000 定价:13.00 元

M5270101

# 总序

我国即将加入世界贸易组织(WTO)。WTO是“世界经济联合国”,也是国际经济贸易合作与竞争的舞台。WTO的有关协议不仅为传统的贸易领域,同时也为新的领域,特别是知识产权和服务贸易,确立了多边规则的法律框架。

中国加入WTO并非权宜之计,而是出于长远的战略考虑,是改革开放政策的一个重要组成部分,也是参与经济全球化的重要举措之一。江泽民总书记在1998年3月9日会见出席全国人大香港特别行政区代表团时提出:“经济全球化是世界经济发展的客观趋势,谁也回避不了,都得参与进去,问题的关键是要辩证地看待这种经济全球化的趋势,既要看到它的有利的一面,又要看到它的不利的一面。这对于中国这样的发展中大国来说尤为重要;中国既要敢于又要善于参与这种经济全球化条件下的国际经济合作与竞争,并学会趋利避害。”

“学会趋利避害”、“敢于”和“善于”的前提是搞清楚什么是经济全球化,什么是WTO,WTO的协议、规则、法律框架和惯例都有些什么主要内容。本丛书就是应这一基本要求而撰写的。

本丛书共有6册:《WTO法律规则与争端解决机制》;《WTO法律规则与中国服务贸易》;《WTO法律规则与中国农业》;《WTO法律规则与非关税壁垒约束机制》;《WTO法律规则与中国知识产权保护》;《WTO法律规则与中国纺织业》。每册都独立成书,用10万~30万字的篇幅集中阐述一个问题,资料翔实,说明充分,这是本丛书的特点。本丛书的每一册都以介绍WTO有关该专题的法律架构和基本知识为主,结合具体案例和我国实际情况进行分析,并提出若干对策性的建议和见解,供读者参考。

本丛书面向广大经济、法律实务工作者,尽可能把较为艰深的内容化为通俗易懂的文字,便于大家了解和掌握。由于成书时间仓促、资料有限,不足和不当之处,祈望读者批评指正。

顾肖荣

2000年6月8日

# 目 录

---

## 1 WTO 农产品贸易规则(一)

- 1.1 WTO 农产品贸易规则制定的背景——1
- 1.2 WTO 农产品贸易规则概况——10
- 1.3 农产品市场准入法律规则——22

## 2 WTO 农产品贸易规则(二)

- 2.1 农产品国内支持法律规则——31
- 2.2 农产品出口补贴法律规则——41
- 2.3 卫生和植物检疫规则——46
- 2.4 WTO 新一轮谈判与农产品贸易规则——52

## 3 中美农业协议规则

- 3.1 中美农业协议规则制定的背景——63
- 3.2 中美农业协议规则的基本内容——70
- 3.3 中美农业协议规则的影响——79

## 4 WTO 下的中国农产品贸易

- 4.1 中国农产品的市场化——88
- 4.2 中国农产品市场的开放——100
- 4.3 中国农产品贸易政策的选择——111

## 5 WTO 下的中国农业结构调整

- 5.1 中国农业结构的演进与特征——125
- 5.2 中国农业结构面临的问题——130
- 5.3 中国农业结构的战略性调整——135

## 6 WTO 下的中国农村现代化

- 6.1 中国农业的可持续发展——152
- 6.2 中国农村的社会进步——165
- 6.3 中国农村的现代化——169

附录 1 WTO 农业协议——180

附录 2 实施卫生和植物检疫  
措施的协议——203

附录 3 对最不发达国家和粮食净进口发展中国家  
可能产生副作用的决议——215

参考文献——217

后记——219

# 1

## 1.1 WTO 农产品贸易规则 制定的背景

关税与贸易总协定(GATT)乌拉圭回合谈判不仅实现了 GATT 向世界贸易组织(WTO)的过渡,而且就货物贸易、服务贸易等达成了一系列的协议。其中与农业有关的协议堪称乌拉圭回合最突出的成果,这不仅是因为在传统的 GATT 法律框架中,农产品贸易基本上不受约束,游离于 GATT 调整范围之外;而且,由于与粮食等农产品关联的粮食安全、环境保护、国内政治较量等多重因素,农产品问题一直是各国政府,尤其是发达国家政府十分关注和重视的优先事项。在没有国际法律规则的约束之下,主要贸易国家之间农产品贸易摩擦频仍,导致农产品国际价格的严重扭曲和经济资源的巨大

### WTO 农产品贸易规则(一)



浪费。正是在这样的背景下,乌拉圭回合在农产品问题上迈出了重要的步伐。

### 1.1.1 GATT 有关农产品的规定

在 1947 年签订的关税与贸易总协定(简称 GATT1947)中,并未区分农产品和工业品。自然,从原则上说,对 GATT 各缔约方而言,农产品国际贸易也同样应受到 GATT 规则的约束。但是,虽然关贸总协定并未就农产品贸易订立专门条款,但在有关条款之下却允许有若干重要的例外存在。正是由于这些例外的存在,导致关贸总协定无法有效地约束世界农产品贸易,从而使农产品贸易游离出了 GATT 法律框架之外。这些例外规定主要有:

(1)有关初级产品的例外制度,如 GATT1947 第 6 条规定,一缔约国对另一缔约国产品的进口,除了断定倾销或贴补的后果会对国内某项已建立的工业造成重大损害或产生重大威胁以外,不得征收反倾销税或反贴补税。但是,该条还规定,为了稳定国内价格或为稳定某种初级产品生产者的收入而建立的制度,即令它有时会使出口商品的售价低于相同产品在国内市场销售时的可比价格,也不应认为造成了上述所称的“重大损害”。由此,各国政府为稳定国内价格或为稳定某种初级产品(大多数农产品均可被认定为初级产品)生产者的收入建立的制度,如对作为初级产品的农产品的补贴制度,在 GATT 法律框架内就是合理的做法。

(2)第 11 条数量限制的例外。主要有:①为防止或缓和输出缔约方的粮食或其他必需品的严重缺乏,而临时实施的禁止出口或限制出口;②为实施国际贸易上商品分类、分级和销售标准而实行的进出口限制;③为强制执行国内销售或生产控制,或消除暂时的国内过剩而对农渔产品实施的进口限制。这种例外规定实际为农产品贸易方面的数量限制开了绿灯。

(3)GATT 第 16 条规定,不禁止旨在扩大初级产品出口的补贴,但补贴不应使该国在世界市场上占有不合理的份额。这种“不合理的份额”是模糊不清的,因而在农产品贸易上等于否定第 16 条的原则,导致出口补贴泛滥。

(4)GATT1947 第 20 条“一般例外条款”的规定。此条第 2 项例外规定,各缔约国政府为保障人民、动植物的生命或健康的需要,可以制定本国的卫生健康标准来决定进口农产品的质量。正是依此条规定,GATT 缔约方可对农产品采取不一定合理的卫生检疫等贸易壁垒措施,阻碍农产品贸易活动,甚至导致国际纷争。如美国与欧共体之间曾经爆发的荷尔蒙牛肉大战即是一例。1989 年 1 月 1 日,欧共体借口美国用荷尔蒙饲养家畜,有损人体健康,决定禁止从美国进口价值 1 亿美元的牛肉。美国反驳欧共体的决定没有科学依据,并宣布对欧共体各国的 7 种食品征收 100% 的关税。当时的美国驻欧共体大使对此感叹道“农业将是导致美欧关系出现裂痕的唯一争议点”。最后还是欧共体作出让步,把这批牛肉加工成狗食罐头了事。

由这些不够完善的例外规定及其严重后果可见,农产品贸易同样应当受到国际贸易规则的约束。所以,乌拉圭回合将农产品贸易规范作为努力的重要方向,并历经艰险最终达成了农业协议。

### 1.1.2 世界农产品贸易保护与欧美农业政策

“民以食为天”虽是中国谚语,但全世界都深知其中的道理,深知粮食在这动荡不已的世界中的分量。除了粮食安全的战略考虑以外,出于对土地资源的利用和对农民生存利益的关心,以及在一些国家中农民在社会政治结构中占据的重要地位等因素,许多国家尤其是发达国家都相当重视农业发展。为保护本国农业和农民利益,他们在农产品国际贸易中纷纷祭起保护主义的大旗,使农

产品贸易保护成为当今国际贸易活动中的一个焦点问题。

发达国家的农产品保护政策由来已久。在欧洲,德国早在1879年就对其粮食贸易实行保护。在北美,美国从1929年颁布《农业销售法》时起开始补贴农业。在亚洲,日本从20世纪初即开始通过设立贸易壁垒来保护农业,成为典型的农产品贸易保护国家。日本对大部分农产品的进口都实行限制,尤其是大米,要求完全的自给自足,其结果使日本农产品价格高于国际市场价格近10倍,直到近年才开始有所松动。二次大战结束以来,在关税与贸易总协定的推动下,国际贸易自由化有了显著进步,工业制成品的保护程度(如关税)大幅下降,但农产品保护不仅没有下降,反而愈演愈烈。一些新兴的工业化国家和地区,如韩国、中国台湾,在其工业化基本成功之后,由于农业相对处于比较劣势地位,其政府也同发达国家一样,对农业实施严格的保护政策。在韩国,1950年代政府强调农产品出口,国内农产品价格均低于国际市场价格。1960年代后随着经济的飞速发展,韩国的农产品价格迅速上升,政府政策发生转变。到1982年,其稻米价格已为国际市场价的270%,农产品价格平均高于国际市场55%。

发达国家的农业保护和支持政策,以美国和欧盟最具代表性。由于两者同为巨型经济体,对农业都十分强调保护,所以两者之间的农产品贸易摩擦也最为突出和激烈,并直接影响了国际农产品市场的规范和发展。为了了解乌拉圭回合农业协议达成的背景,以及研究发达国家农业支持政策的经验教训,下面特别对美欧的农产品支持保护政策作些介绍。

#### 1.1.2.1 美国的农产品保护政策

美国现行的农业保护政策体系大致上可分为两类;一类是农业生产保护政策,另一类是农业贸易保护政策。

(1)农业生产保护政策的适用对象是农业生产者,根本目的就

是要使农业生产者能够摆脱因农业的弱质性和风险性对其基本利益所造成的威胁,保证农业生产者能够获得社会平均利润率,从而保护农业生产者的积极性。其内容主要包括如下几个方面:①农业信贷优惠。主要形式是所谓的“无追索权贷款”,即参与该项计划的农场主获得的由农业部农产品信贷公司提供的一种担保贷款。其基本做法是,政府事先制定出每单位农产品的支持价格,在农产品收获后的任何时间,生产者可将农产品按支持价格抵押给农产品信贷公司而取得该项贷款。之后,如果市场价格不能达到支持价格水平,信贷公司无权索回贷款,而当市场价格高于支持价格时,农场主可自己在市场上出售产品,然后再偿还该项贷款的本息。一般来说,政府制定的支持价格等于或略高于农产品的生产成本,且贷款利率远低于商业贷款利率。②目标价格补贴,这项措施自1970年实施,具体内容是:政府事先确定某些农产品高于支持价格的目标价格,以此作为计算差价补贴的基础。在农产品收获后,如果农业生产者以低于目标价格的价格水平出售农产品,则可获得政府的差额补贴。这种直接收入补贴措施保证了生产者的最低收入水平,此时的目标价格也就成为农产品的最低保护价。③农业保险。为减轻自然灾害给农民可能造成的风险损失,美国政府对从事农业保险的机构提供大规模的保费补贴,从而使农民能以较低的保费率普遍参加农业保险。1990年修订后的农业法规定,凡参加联邦农作物保险的农作物,在遇灾害时可根据农业保险的有关规定获得较高的赔偿金,即使是没有参加保险的农作物,如果遇到灾害,也可获得按规定产量的40%给予的赔偿。

(2)美国农业贸易保护政策的适用及受益对象主要是美国的农产品出口经销商,作用范围是农产品国际市场。其目标是维持并提高美国农产品在国际农产品市场上的竞争能力和市场占有率,使国际市场成为美国农产品余缺平衡的调节器,最终的目的是

要维持并促进其整体农业生产力。美国农业贸易保护政策的内容非常丰富,主要有如下两个方面:①出口加强计划。此种计划是指美国政府为鼓励农产品出口而制定的一系列旨在扩大出口的政策措施。它主要包括三个方面:第一,出口农产品价格补贴,即通过给农产品进行价格补贴,达到降低美国出口农产品,并进而加强美国农产品出口商在国际农产品市场上进行竞争的能力;第二,扩大出口需求计划,即美国农业部通过采取信息服务、广告宣传、贸易服务以及技术援助等非价格手段,开发国际农产品市场,增加别国对美国农产品的需求;第三,增加出口机会计划,即美国政府通过为出口商提供信贷担保,增加美国农产品销售机会。②贸易控制计划,即为使国内农产品不受外国竞争者的冲击,美国政府利用关贸总协定(现世贸组织)的相关进口限制免除条款,对农产品的进口数量制定进口限额,对进口总量进行限制,控制外国农产品的进入,从而达到保护国内农产品市场对本国农产品强力需求的目的。

#### 1.1.2.2 欧盟的共同农业政策

1960年代以前,欧共体各国大都是农产品净进口国,1958年根据成员国签订的《罗马条约》,欧洲共同体(简称欧共体)成立。1960年代初,经过深入谈判,确立了欧共体共同农业政策的总方针和基本框架。其主要目标是:提高农业生产率;增加农产品产量,稳定市场,提供有效供给;稳定提高农业生产经营者的收入和生活水平;为消费者提供价格合理的食物。为了确保政策目标的实现,欧共体明确了遵循共同农业政策的三条原则(现欧盟依然执行这一原则):一是建立允许农产品自由流动的统一共同市场;二是享有优先权,共同采取各种措施限制外部廉价农产品进入共同市场;三是承担共同财政责任,欧共体各成员国要缴纳一定的费用,以建立共同农业发展基金。以1992年为界,可将欧共体(1993年发展为欧洲联盟,简称欧盟)共同农业政策划分为新旧两个时期。

(1)旧的共同农业政策。旧的共同农业政策产生于欧洲大部分食品生产处于财政赤字的时期。适用当时的发展状况,旧的共同农业政策支持欧共体内部农产品价格和农民收入。欧共体农业保护政策的基本做法是:①运用财政补贴杠杆对农产品市场进行调控和管理。财政补贴主要用于欧盟价格干预政策的实施和欧盟农产品的出口补助。欧盟部长理事会每年在3月底之前都要决定下一生产年度(4月1日至次年3月31日)的农产品价格(包括目标价格、干预价格或者对生产者的直接支付)。当共同市场上农产品价格下降至干预价格时,各国的干预中心(干预委员会派出机构)就有义务以干预价格收购农产品。此外,在农产品集中上市的季节,欧盟还向生产者或商人发放补贴,由他们负责把农产品储藏一段时间后再上市。1980年代以后,欧盟农产品开始出现过剩,为了稳定农产品市场价格,欧盟对成员国的某些农产品如牛、羊、糖类、土豆等生产实行配额控制政策,对撤出市场的产品予以补偿。同时,欧盟建立统一对外的农产品进口关税制度,并实行出口补贴制度,建立“补偿总额”,保证欧盟成员国的农产品在国际市场上有一定的价格竞争能力,以防止共同市场之外的第三国农产品对欧盟农业生产者的冲击。②对农业生产实行直接支持。一是对硬质小麦、橄榄油、烟草等欧盟生产不足的农产品生产给予直接的财政补助;二是为了使某些农产品如亚麻等降低成本,提高质量,由欧盟给予补贴,农业信贷机构提供无息贷款。③运用财政补贴支持农业结构调整。一是直接补贴,主要是对成员国单独项目的资助,要求项目必须符合欧盟共同利益,资助额只占项目所需资金的25%。二是间接补贴,一般是所需投资的25%,必要时也可高达65%。其农业结构调整政策实施范围包括:农业现代化、山区和贫困地区的经济发展、农产品加工销售条件的改善和农业经济结构的改善以及环境保护等。三是用于农村的发展项目,以支持、

鼓励农场实行多种经营,提高技术水平,改善农村交通等基础设施条件,保护农业环境,提高农村居民的福利,促进农村发展。

上述政策给欧盟经济增长以及对欧洲在提供物美价廉食品等方面作出了重要贡献,它扩大了农产品出口,使当时的通货膨胀得以缓解,有利于外贸收支平衡,促进了农业生产迅速发展,使农场主的收入有所增加。直到 1990 年代中期,在整个预算条款当中,共同农业政策仍是欧盟经济政策中的最重要部分。其时欧盟已经成为世界上农产品的最大进口国和第二大出口国。当然其弊病也是显然的。如通过政府干预和产品援助提供的价格的保证,以超出市场吸收能力的增长率刺激产量的增长,导致欧盟内农产品大量过剩,财政不胜重负,对某些相关部门产生了不利影响。由此即给使用欧盟农产品的生产者和加工者,因欧盟的共同农业政策存在而不得不支付比世界农产品市场更高的价格。政策改革是必然的要求。

(2)新的共同农业政策。1992 年 6 月,欧共体(欧盟)农业委员会正式采纳共同农业政策改革方案。这是历史上最激进的一次改革,基本内容是:①为保障本区域内农产品的市场竞争力,欧盟将粮食和牛肉的价格 3 年内降到接近国际市场水平(如谷类价格降低 29%,牛肉价格降低 15%)。②由于价格下降,农民将得到相应的货币补偿。谷物及其他粮食作物补偿取决于土地是否不再应用于生产。③因个人和地域区别,牛肉领域的补偿金有不同的额度限制:根据每公顷土地的最大放养率,若每公顷土地不足 1.4 头牲畜,就可得到额外补偿,以鼓励生产方式多样化。④其他重要变革,包括农业环境、植被及提前退休等一系列措施。

由于新的共同农业政策覆盖了欧盟 75% 的农业生产,改革几年来,欧盟在根治农产品大量过剩、供过于求、耗费开支等方面成效显著。例如,欧盟粮食公共储备从 1993 年的 3 000 万吨下降到

目前不到 30 万吨的水平,欧盟总支出中用于农业的实际开支已由 1988 年占 64.2%减至 1996 年占 50.5%,等等。

1992 年以后,为协调关贸总协定乌拉圭回合谈判的关系,同时为了解决当时欧盟的内部问题,新共同农业政策取代了旧共同农业政策,但是保护的基调并没有变,只不过是调整了保护的方面和领域。可以预计,在即将开始的新一轮世贸组织的谈判中,欧盟也将挟其在环境保护等方面的研究和实践优势,为欧洲的农业和农村发展争得更多的利益。

通过了解发达国家农业保护政策,我们才真正懂得,为什么几十年来国际农产品生产严重过剩,产销严重失衡?为什么国际农产品贸易价格会严重扭曲?为什么国与国之间比较优势贸易理论在农产品上不能发挥作用?原因正是在于发达国家对农产品生产和贸易的巨额补贴,在于发达国家对农业问题的形形色色的保护政策。客观地看,一方面这种农业保护和支持政策,对本国增强农业竞争能力和可持续发展能力,保护国内农业生产者利益,发挥了重要作用,给包括中国在内的发展中国家以深刻启示。另一方面,发达国家的保护政策,也给发达国家政府背上了沉重的财政包袱,使消费者付出高昂的代价,更使国际贸易秩序陷入极不公正、合理的境地。由此导致了在国际农产品贸易中,国家之间尤其是欧美之间贸易摩擦频繁,国际贸易秩序处于无序状态。显然,如此严重的贸易问题却能长期游离于 GATT 法律规则之外,这与 GATT 长期扮演的角色和目标是不适应的,更对 GATT 的作用与规则的公正性、有效性提出了严峻的挑战和质疑。

实际上,GATT 早已发现并一直在关注农产品贸易规则问题。在 GATT 谈判的肯尼迪回合(1964~1967)及东京回合(1973~1979),农业领域已经被作为重要的谈判领域。在肯尼迪回合中,美国提出农产品要大幅度减税,取消进口数量限制,遭到欧共体的



拒绝。到谈判结束时,农产品贸易谈判的成果甚少,仅是某些农产品略降关税,而且所涉及的产品的出口量只有 20 亿美元左右。在东京回合中,美国希望谈判能导致农产品贸易的自由化并扩大其农产品对外国市场的出口,而欧共体则要求通过货物协定,稳定农产品贸易,充分保证其农业人员较高的收入并维持有效的共同农业政策。谈判结果是,最后仅达成了奶制品协议和牛肉协议,而在一些重要领域如谷物谈判方面,未能取得实质性进展。总之,到东京回合为止,农产品贸易虽然取得了一些成果,但在主要问题如关税、数量限制以及国内补贴等方面的问题,还远远没有得到解决。1982 年,GATT 成立农产品委员会,专门讨论农产品贸易的扭曲问题。1986 年,随着乌拉圭回合的展开,农产品问题继续成为谈判中的重要课题,并最终在乌拉圭回合中达成协议。

## 1.2 WTO 农产品贸易规则概况

### 1.2.1 WTO 农产品贸易规则的形成:乌拉圭回合农产品贸易谈判

乌拉圭回合于 1986 年 9 月正式启动。在 1986 年 9 月 20 日通过的《乌拉圭回合部长宣言》(也称《埃斯特角宣言》)中,各缔约方确定将农产品贸易问题列作谈判议题。各缔约方一致认为,世界农产品贸易急需更严格的规则和更大的可预见性,纠正和防止包括那些与结构性过剩有关的限制措施和扭曲现象,以减少世界农产品市场上的波动、失衡和不稳定因素。各缔约方同意,农产品谈判的目标是实现农产品贸易的自由化,把一切影响进入市场和出口竞争的措施置于强化了的和更有效的 GATT 规则之下。为