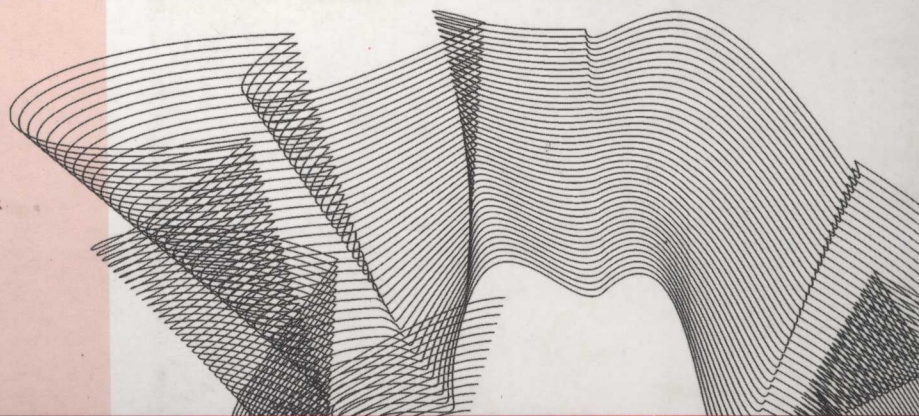




厦门大学
国际经济法
文库

主编 / 陈 安



WTO 农产品贸易 法律制度研究

龚 宇 著



厦门大学出版社
www.xmupress.com

International Economic Law Library of Xiamen University

厦门大学国际经济法文库

WTO 农产品贸易 法律制度研究

龚宇 著

厦门大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

WTO 农产品贸易法律制度研究/龚宇著. —厦门:厦门大学出版社, 2005

(厦门大学国际经济法文库/陈安主编)

ISBN 7-5615-2421-8

I. W… II. 龚… III. 世界贸易组织-农产品-国际贸易-贸易法-研究 IV. D996.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 052871 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门大学 邮编:361005)

<http://www.xmupress.com>

[xmup @ public. xm. fj. cn](mailto:xmup@public.xm.fj.cn)

福建二新华印刷有限公司印刷

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

开本:890×1240 1/32 印张:11.5 插页:2

字数:309 千字 印数:0001-3 000 册

定价:24.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

目 录

序 言

导 言	(1)
一、研究背景及价值	(1)
二、研究体例和方法	(4)

第一章 世界农产品贸易扭曲的根源 (7)

第一节 发达国家的农业保护 (9)

一、历史回顾	(9)
二、农业保护的理由与目标	(13)
三、主要发达国家的农业保护机制	(20)

第二节 发展中国家的农业歧视 (29)

一、农业歧视的根源	(30)
二、发展中国家抽取农业剩余的途径	(33)

第三节 从农业歧视到农业保护:公共选择理论的解释 (36)

一、关于公共选择理论	(36)
二、农业政策中的政治市场	(38)

第四节 农业政策扭曲的代价及其对贸易的影响 (42)

一、农业保护的代价	(43)
二、农业歧视的代价	(47)
三、农业政策扭曲对农产品贸易格局的影响	(49)

第二章 GATT 体制下的农产品贸易	(55)
第一节 GATT 农产品贸易体制之演进	(56)
一、尴尬的开端	(57)
二、狄龙回合	(63)
三、肯尼迪回合	(68)
四、东京回合	(75)
第二节 GATT 农产品贸易规则评析	(81)
一、市场准入	(81)
二、出口补贴	(95)
三、国内补贴	(107)
第三章 乌拉圭回合农业谈判历程	(113)
第一节 谈判背景	(113)
第二节 谈判历程	(117)
一、针锋相对、各自为政	(117)
二、委曲求全、功亏一篑	(124)
三、峰回路转、柳暗花明	(131)
第三节 WTO《农业协议》概述	(138)
一、《农业协议》的法律地位	(139)
二、《农业协议》的结构与内容	(140)
第四章 WTO 农产品贸易规则解读——市场准入	(146)
第一节 关税化及关税削减	(146)
一、关税化的含义及要求	(146)
二、关税削减	(149)
三、适度的市场准入机会与关税配额	(154)
第二节 单一关税保护原则的强化：《农业协议》 第 4.2 条	(160)
一、《农业协议》第 4.2 条的含义	(160)

二、《农业协议》第 4.2 条在实践中的运用	(161)
第三节 单一关税保护原则的特殊例外	(171)
一、特别保障条款	(171)
二、特别处理条款	(184)
 第五章 WTO 农产品贸易规则解读——出口补贴与国内支持	(188)
第一节 出口补贴	(188)
一、出口补贴的定义	(189)
二、一般纪律	(195)
三、削减承诺	(196)
四、反规避条款	(201)
第二节 国内支持	(208)
一、免于削减的国内支持	(210)
二、受削减承诺约束的国内支持	(214)
三、国内支持削减承诺的执行情况	(218)
第三节 “和平条款”解析	(223)
一、“和平条款”的主要内容	(224)
二、“和平条款”终结后的悬念	(227)
三、“和平条款”之终结对农业补贴的影响:具体分析	(233)
 第六章 WTO 农产品贸易体制与发展中国家	(238)
第一节 农产品贸易与发展中国家	(238)
一、发展中国家农产品贸易概况	(238)
二、阻碍发展中国家农产品贸易的主要因素	(244)
三、发展中国家在农产品贸易体制中的利益所在	(247)
第二节 《农业协议》的不平衡性及其对发展中国家的影响	(252)
一、《农业协议》的不平衡性	(252)

二、《农业协议》对发展中国家的不利影响	(257)
第三节 WTO 农产品贸易体制与中国	(262)
一、中国农业生产与贸易概况	(262)
二、中国在《农业协议》下所作的承诺	(266)
三、“入世”对中国农业的影响	(275)
四、中国的因应之策	(282)
 第七章 新一轮农业谈判展望	(287)
第一节 《农业协议》第 20 条下的谈判	(287)
一、谈判的启动	(287)
二、谈判立场分析	(289)
第二节 从多哈到坎昆	(296)
一、多哈发展议程	(296)
二、程式阶段的分歧	(298)
三、框架之争	(303)
四、坎昆会议的较量	(307)
第三节 后坎昆时代的农业谈判前景	(312)
一、对坎昆会议的反思	(312)
二、农业谈判前景	(314)
 结 语	(319)
附录:WTO《农业协议》	(323)
参考文献	(345)
后 记	(360)

导 言

一、研究背景及价值

在市场经济和自由贸易之理念深入人心的今天,各国政府对农业和农产品贸易的高度干预构成了国际经济和贸易领域的一道独特风景。虽然农产品贸易在国际货物贸易中所占的比重逐年下降,但直至今日,它依然是多边贸易体制中最为复杂和敏感的问题之一。无论是在 GATT 近半个世纪的演进过程中,在承前启后的乌拉圭回合多边贸易谈判中,还是在决定多边贸易体制未来走向的多哈发展议程中,围绕农产品贸易制度安排而产生的争议始终是人们关注的焦点。国际农产品贸易体制究竟出了什么问题?农产品贸易为何具有如此大的“魅力”?多边贸易体制为何对农业政策领域的风吹草动如此敏感?正是在不经意间对这些小问题的思考,使笔者产生了一探究竟的冲动,而在随后抽丝剥茧的过程中,却意外地发现了一方广阔的天地。

国际农产品贸易体制牵涉甚广,可探讨之处甚多。作为法学著作,本书旨在从法律视角对 WTO 多边农产品贸易制度安排作一系统、深入的剖析。撇开好奇心不谈,在中国正式加入 WTO 多边贸易体制和日益融入贸易自由化进程的背景下,这一选题亦不乏其学术价值和现实意义:

其一,从学术研究的角度来看,目前国内外对于多边农产品贸易法律制度的专门研究仍显薄弱,需要更多的学人来添砖加瓦。在国际层面上,农产品贸易问题自 20 世纪 50 年代便开始引起学界的广泛关注,相关的研究亦层出不穷,从各类论文、专著、重要国际组织的专题报告到互联网上难以计数的电子文献,用“汗牛充栋”来形容绝不为过。然而,这些研究中的绝大部分出自经济学(如农业经济学、国际贸易学等)领域的专家学者之手,而他们研究的侧重点多限于农业政策分析、农业支持水平衡量、农业政策的贸易和福利影响等经济学命题,对具体的农产品贸易法律规则及其详细运作却鲜有问径。^①与此同时,法学学者在研究多边贸易法律制度过程中虽然时常论及

^① 经济学领域有关农业政策和农产品贸易问题的论著不胜枚举,较具代表性的例如:K. Anderson & Y. Hayami, *The Political Economy of Agricultural Protection*, Allen & Unwin, 1986; Dale E. Hathaway, *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules*, Institute for International Economics, 1987; Timothy E. Josling, Stefan Tangermann & T. K. Warley, *Agriculture in the GATT*, ST. Martin's Press, 1996; William M. Miner & Dale E. Hathaway, *World Agriculture in Crisis: Reforming Government Policies*, in William M. Miner & Dale E. Hathaway ed., *World Agriculture Trade: Building a Consensus*, Institute for International Economics, 1988; OECD, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of Its Implementation in OECD Countries*, OECD, 2001; Maurice Schiff & Alberto Valdés, *Agriculture and the Macroeconomy*, World Bank, 1998; Robert Wolfe, *Farm Wars: The Political Economy of Agriculture and the International Trade Regime*, Macmillan Press, 1998; Hans P. Binswanger & Klaus Deininger, *Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries*, *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, 1997; Maurice Schiff & Alberto Valdés, *The Plundering of Agriculture in Developing Countries*, *Finance & Development*, Vol. 32, 1995.

农产品贸易,其间亦不乏对个别具体法律问题的深入探讨,^①但与贸易救济、争端解决机制等热点相比,农产品贸易规则得到的关注极其有限,系统性的研究明显不足。国内关于多边农产品贸易体制的研究起步较晚,虽然近年来(特别是中国“入世”以后)呈现出一片繁荣

① 这一方面的代表性研究成果包括(但不限于): Robert E. Hudec, *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System*, Butterworth, 1993; John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Second Edition, the MIT Press, 1997; Didier Chambovey, How the Expiry of the Peace Clause (Article 13 of the WTO Agreement of Agriculture) Might Alter Disciplines on Agricultural Subsidies in the WTO Framework, *Journal of World Trade*, Vol. 36, 2002; Fabian Delcros, The Legal Status of Agriculture in the World Trade Organization: State of Play at the Start of Negotiations, *Journal of World Trade*, Vol. 36, 2002; Miguel Antonio Figueroa, Regional Focus: the GATT and Agriculture: Past, Present, and Future, *Kansas Journal of Law & Public Policy*, Vol. 5, 1995; Jon G. Filipek, Agriculture in the World of Comparative Advantage: The Prospects for Farm Trade Liberalization in the Uruguay Round of GATT Negotiations, *Harvard International Law Journal*, Vol. 30, 1989; Carmen G. Gonzalez, Institutionalizing Inequality: The WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries, *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 27, 2002; Michael T. Roberts, The Unique Role of State Trading Enterprises in World Agricultural Trade: Sifting Through Rhetoric, *Drake Journal of Agricultural Law*, Vol. 6, 2001; James Rude, Under the Green Box: the WTO and Farm Subsidies, *Journal of World Trade*, Vol. 35, 2001; Richard H. Steinberg & Timothy E. Josling, When the Peace Ends: the Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge, *Journal of International Economic Law*, Vol. 7, 2003.

景象,^①但同样存在“经济学界热闹,法学界冷清”的现象,对农产品贸易法律制度的深入探讨更是凤毛麟角。

其二,从实践角度来看,“入世”以后,作为中国经济发展、社会安定和国家自立基础的农业如何应对 WTO 的挑战,始终是一个重大的现实课题。作为 WTO 成员方,中国国内农业政策将不可避免地受到 WTO 规则的限制和约束,只有深入、全面地了解和掌握 WTO 农产品贸易法律规则,我们才能扬长避短、趋利避害,化被动为主动,在切实履行“入世”承诺的同时有效地维护国家经济安全。同样地,只有深谙多边农产品贸易体制的来龙去脉和利弊得失,我们才能在多哈回合农业谈判中采取积极、正确的策略,尽可能使本国的利益和要求体现在新的农产品贸易规则之中。

二、研究体例和方法

在研究体例安排上,笔者基本沿用了有关多边贸易体制下具体法律制度研究的一般范式:分析该制度的宏观政策背景——追踪该制度的历史演变——深入诠释现行制度安排——展望该制度的发展前景。遵循这一研究主线,本书在具体结构方面作了如下安排:

^① 近年来国内有关农产品贸易问题的研究方兴未艾,代表性论著如,程国强著:《农业贸易政策论》,中国经济出版社 1996 年版;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;农业部农产品贸易办公室编:《新一轮农业谈判研究》,中国农业出版社 2003 年版;农业部软科学委员会课题组编:《加入世贸组织与中国农业》,中国农业出版社 2002 年版;王珍著:《WTO 与国际农产品竞争力》,中国经济出版社 2004 年版;张汉林著:《农产品贸易争端案例》,经济日报出版社 2003 年版;蔡昉:《农业保护政策:国际经验与中国现实》,载《当代经济科学》1997 年第 1 期;陈池波:《WTO 框架下我国农业保护问题》,载《中南财经大学学报》2000 年第 6 期;程国强:《中国农产品贸易:格局与政策》,载《管理世界》1999 年第 3 期;冯海发:《论世界贸易组织框架下我国农业发展的宏观对策》,载《经济研究》1997 年第 1 期;国务院发展研究中心/中共中央政策研究室农业投入总课题组:《关于支持与保护农业问题研究》,载《管理世界》1997 年第 4 期;卢锋:《粮食禁运风险与粮食贸易政策调整》,载《中国社会科学》1998 年第 2 期;马晓河、蓝海涛:《加入 WTO 后我国农业补贴政策研究》,载《管理世界》2002 年第 5 期;滕家国:《论乌拉圭回合对国际农业贸易的影响》,载《武汉大学学报》(哲学社会科学版)1998 年第 3 期;曾令良、韩桢:《世界贸易组织农产品贸易安排与发展中国家——兼谈入世对我国农业的影响与对策》,载《法学评论》2001 年第 4 期。

本书第一章首先揭示了世界农产品贸易的扭曲,并对其根源——以政府高度干预为特征的国内农业政策作了系统分析,从而为全面解读多边农产品贸易法律制度提供了必要的宏观政策背景。该章的重点在于探究发达国家和发展中国家两类截然不同的农业政策之产生基础、表现形式及其对社会经济和国际贸易的影响。

随后,本书第二章和第三章分别对 GATT 体制下农产品贸易规则的演进和运作,以及乌拉圭回合农业谈判历程进行了全面回顾。农产品贸易安排普遍被认为是战后多边贸易体制的一大败笔,然而冰冻三尺,非一日之寒,只有深入追踪 GATT 农产品贸易规则近半个世纪以来的演变进程及运作实践,才能把握其中的奥妙所在。乌拉圭回合农业谈判是多边农产品贸易体制发展过程中承前启后的关键环节,了解其前因后果对我们深刻领会 WTO 农产品贸易规则亦必不可缺。

从第四章开始,本书对 WTO 框架下以《农业协议》为核心的农产品贸易体制展开了深入探讨。其中第四章、第五章分别围绕市场准入、出口竞争和国内支持三大支柱,结合各国减让承诺和争端解决实践,对《农业协议》中的具体规则及其执行情况进行了详细阐释;而第六章则从发展中国家的立场和南北矛盾的视角出发,阐述了发展中国家在世界农产品贸易中的处境及面临的问题,并深刻揭露了《农业协议》的不平衡性。

鉴于农业问题已成为多哈发展议程的关键,本书最后一章对正在进行的新一轮农业谈判作了多方位描述,包括谈判进展情况、各成员方的谈判立场及分歧所在、坎昆会议后谈判格局的变化等,并在此基础上对谈判前景作了简要分析。

在研究方法上,本书以法律实证分析为基础,并综合运用了经济分析、公共政策分析、历史分析、案例分析、图表演绎和比较研究等方法。具体而言:

本书第一章在阐释南北国家两类不同的国内农业政策及其对社会经济和国际贸易的福利影响时,大量采用了经济分析、公共政策分

析及比较研究的方法,同时还借鉴了公共选择理论这一新兴的分析工具。

第二章、第三章在回顾 GATT 农产品贸易规则的演变及乌拉圭回合农业谈判历程时,主要运用了历史分析的方法;其中第二章在对 GATT 农产品贸易规则及其运作实践的评析过程中,亦大量穿插了法律实证分析和案例分析。

本书第四章、第五章系对 WTO 体制下现行农产品贸易法律安排的系统诠释,故法律实证分析和案例分析占了相当大的比重;此外,为了直观地说明成员方在《农业协议》下的具体承诺,图表演绎的使用频率也较高。第六章则综合运用了经济分析、历史分析、比较研究等方法,以揭示农产品贸易领域的南北矛盾及 WTO 农产品贸易制度安排的不平衡性。

本书最后一章在对新一轮农业谈判进展及前景的描绘过程中,主要采用了历史分析和比较研究的方法。

第一章

世界农产品贸易扭曲的根源

第二次世界大战后建立的多边贸易体制及其法律规则是以科学的经济理论为依据的,而指导国际分工,支持国际贸易的最基本、最有力的理论莫过于以比较优势为核心的自由贸易理论。在当今世界,从政府到私人,无不时刻强调基本的自由贸易哲学,甚至在为偏离这种哲学进行辩解时亦不例外。^①

根据 19 世纪英国古典经济学家大卫·李嘉图的比较优势理论,一国应该多生产并出口那些本国相对来说更有生产效率的产品,以换取那些本国最不具有相对优势的产品;贸易并不是一个此之所得即彼之所失的零和游戏,整个世界都将从贸易中获益。20 世纪初,这一理论被瑞典经济学家埃利·赫克和伯特尔·俄林发展为著名的“生产要素禀赋”学说(即“赫克—俄林模式”),该学说提出,一国应出口那些在生产中密集使用该国相对丰裕要素的产品,以换取那些在生产中密集使用该国相对稀缺要素的产品。^②

尽管自由贸易的理论不断完善,但自由贸易的理想与无所不在

^① John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Second Edition, the MIT Press, 1997, p. 12.

^② [美]托马斯·A·普格尔、彼得·H·林德特著,《国际经济学》(第 11 版),李克宁等译,经济科学出版社 2001 年版,第 26~46 页。

的政府干预和贸易保护之间的冲突从未曾消失,在国际农产品贸易领域,这一冲突更是愈演愈烈。各国千差万别的农业自然条件以及消费者对于不同产地、不同口味食品的偏好,使得农产品贸易原本可以成为实践比较优势理论的理想场合:各国在农业生产中具有的比较优势的差别,正是实行专业分工,并通过产品交换获得贸易利益的源泉。然而,现实中存在的高度发达的政府干预机制却彻底扭曲了农产品贸易的格局,并使得引导国际分工和贸易流向的比较优势在很大程度上被人为的“政策优势”所取代。

翻开世界农业版图,政策扭曲的痕迹处处可见。在许多国家,政府对农业的干预已到了极端的程度,使得农业生产和贸易的自然规律近乎颠倒:一些气候和土壤条件均不适合小麦生长的国家正在出口小麦,如英国、法国和沙特阿拉伯;国土狭小、耕地紧缺的日本时常出口大米;粮食生产成本低廉的广大农业国每年都要从粮食生产成本较高的工业国进口大量粮食;人们甚至有理由相信,在足够的政府干预下,美国完全可以种植并向厄瓜多尔出口香蕉。^①

国际农产品贸易的扭曲和混乱,深深地根植于以政府高度干预为特征的国内农业政策之中,而在分析各国农业政策时,将所有国家划分为发达国家和发展中国家则具有特别的意义。从政策干预的取向及其效果来看,一个明显的事实是:几乎所有发展中国家都倾向于对农业剩余进行剥夺;而发达国家则倾向于对农业进行保护。用经济学术语来说,发展中国家的农业政策是对农业征税的政策,而发达国家的农业政策是对农业进行补贴的政策。在征税的场合,农民从事生产活动、出售农产品所能获得的收入低于其依照市场原则所应获得的收入;而在补贴的场合,农民生产、销售活动的收入则高于按照市场原则所应获得的收入。^② 南、北国家之间农业政策的这一巨

^① [美]托马斯·A·普格尔、彼得·H·林德特著:《国际经济学》(第11版),李克宁等译,经济科学出版社2001年版,第233页。

^② 蔡昉著:《穷人的经济学——农业依然是基础》,武汉出版社1998年版,第39~40页。

大反差,正是我们揭开农产品贸易面纱,进而解读农产品贸易规则的切入点。

第一节 发达国家的农业保护

在几乎所有发达国家,农业保护是农业政策的同义语,也是农业经济活动的最真实写照:在美国,政府给钱要农民减少谷物生产;在欧共体,农民即使种得再多也可以按高价出售粮食;在日本,稻农可以按三倍于世界市场的价格出售其作物。^①虽然农业产值占发达国家国民经济的比重不断下降,农业人口亦日渐萎缩,但政府保护农业的立场却未见动摇,国际农产品贸易领域的任何风吹草动,都将深深拨动农业保护这根敏感的神经。

一、历史回顾

发达国家的农业保护史是一部源远流长,错综复杂的历史。

一般认为,较早的农业保护起源于19世纪初的欧洲。1799—1815年的拿破仑战争殃及整个欧洲大陆,导致粮食等农产品的严重匮乏,从而使得19世纪初成为农业保护喧嚣的开端:英国于1815年颁布《谷物法》,规定只有当英国国内粮价超过“法定水平”时,才允许国外谷物的输入;法国于1819年开始对谷物征收进口税,以限制或禁止谷物的进口;德国在实行自由贸易后不久也于1834年开始征收谷物关税。与此同时,加拿大、美国也开始实施类似的农业保护政策,农业保护主义开始弥漫欧美及整个世界。^②

这种以关税林立为特征的保护主义潮流对当时欧洲各国(特别是英国)的工业化进程及资本主义自由竞争的发展产生了极其不利

^① 世界银行编:《1986年世界发展报告》,中国财政经济出版社1986年版,第110页。

^② 程国强著:《农业贸易政策论》,中国经济出版社1996年版,第48页。

的影响,已远远不能适应工业资产阶级扩大国外工业品市场和引进廉价粮食、原料的需要,因而这些农业保护法令自颁布起就引起工业资产阶级和土地贵族之间的斗争。到 19 世纪 40 年代初期,持续近半个世纪的保护主义与自由贸易之争终于以后者的胜利而告终。英国议会于 1846 年宣布废止《谷物法》,继而又废除了管制海上交通和贸易的《航海法》。这两个法令的废除意味着英国由此进入自由贸易时代,并在以后的近 50 年中顶住了种种保护主义的逆流,一直持续到 20 世纪 30 年代。英国的自由贸易举动也影响着其贸易伙伴:德国于 1853 年取消了谷物进口税;法国于 1861 年废除了谷物税;意大利、比利时、丹麦、荷兰等国也在 19 世纪中叶采取了农产品自由贸易政策。^① 1860 年,英、法签署了具有历史意义的第一个以降低关税为主旨的自由贸易式双边通商条约(即《科布登—舍瓦利埃条约》),并首创无条件最惠国待遇原则。^② 以此为契机,一大批友好、通商、航海条约相继诞生,自由贸易的潮流风靡欧洲,国际农产品贸易也因此步入了历史上仅有的黄金时期。^③

然而,从 19 世纪 70 年代中叶起,农业保护主义的幽灵又随着第一次世界性农业危机而在许多国家复苏。特别是德国和美国等后起的资本主义国家,为抵制别国经济力量的入侵及保护本国新兴的民族工业及农业生产,仅在短时间内实行自由贸易政策,尔后即重操贸易保护的故伎。如德国针对美国与加拿大小麦与畜产品大量流入欧洲市场,压低农产品价格、冲击本国农业的情形,于 19 世纪 60 年代末终止了自由贸易,并于 1879 年制定《俾斯麦关税法》,通过提高农产品关税来对其农业进行保护。法国也于 1892 年制定了《梅里莱关税法案》,采取更强大的措施来保护其农业。1890 年出台的美国《麦金利关税法》所规定的平均税率竟高达 49.5%,对农产品贸易产生

① 程国强著:《农业贸易政策论》,中国经济出版社 1996 年版,第 48 页。

② 赵维田著:《世贸组织(WTO)的法律制度》,吉林人民出版社 2000 年版,第 4 页。

③ 罗伟雄著:《发达国家农业保护制度》,时事出版社 2001 年版,第 11 页。