

WTO与 中国农业发展对策

刘力 蒙慧 著

中共中央党校出版社

WTO 与中国农业发展对策

刘力 蒙慧 著

中共中央党校出版社
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

WTO 与中国农业发展对策/刘力,蒙慧著. —北京: 中共中央党校出版社, 2001.12

ISBN 7-5035-2412-X

I .W… II .①刘… ②蒙… III .世界贸易组织-规则-影响-农业经济-研究-中国 IV .F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 083247 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

中国建筑工业出版社密云印刷厂印刷装订

2001 年 12 月第 1 版 2002 年 3 月第 2 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 11.375

字数: 298 千字 印数: 5001~10000 册

定价: 18.50 元

责任编辑	朱晋平
封面设计	翟永莲
版式设计	任志珍
责任校对	王洪霞
责任印制	宋二顺

目 录

第 1 章 世界贸易组织概述 (1)

历经 15 年的谈判, 中国终于成为世界贸易组织的正式成员。“入世”毫无疑问地要对包括农业在内的中国经济产生广泛而深远的影响, 而要准确把握“入世”对中国农业的影响并采取切实有效的对策, 就必须首先了解世界贸易组织的基本知识及其农业规则。本章将简单介绍世界贸易组织的基本知识, 包括世贸组织的由来、职能、基本原则和运行机制等。

- 1.1 世贸组织的由来 (1)
- 1.2 世界贸易组织的地位、目标和职能 (6)
- 1.3 世贸组织的机构与决策 (10)
- 1.4 世界贸易组织的基本原则 (16)
- 1.5 世贸组织的加入与退出 (29)
- 1.6 结论 (32)

第 2 章 世界贸易组织的农业规则 (35)

在世贸组织成立之前, 多边贸易体制并不包括农业规则, 导致世界农产品贸易秩序严重紊乱, 农产品贸易战此起彼伏。在乌拉圭回合谈判中, 各方经过长期艰苦的努力, 终于达成了《农业协议》, 开启了世界农产品贸易自由化的大门, 成为各国农业发展和农业政策的基本准则。“入世”后, 中国的农业政

策也必须按照 WTO 的农业规则进行调整和改革。

- 2.1 世贸组织农业规则的由来 (35)
- 2.2 世贸组织农业规则的主要内容 (45)
- 2.3 世贸组织农业规则的缺陷与完善 (60)
- 2.4 结论 (68)

第 3 章 “入世”对中国农业发展的影响与总体对策..... (71)

“入世”对中国农业发展的影响是国内理论界在“入世”影响问题上争论最大的一个领域。比较普遍的看法是,“入世”将对中国农业造成很严重的冲击。更有悲观论者认为,“入世”后中国农业将受灭顶之灾,中国的农民将大量失业。那么,究竟如何看待“入世”对农业的影响特别是冲击呢?“入世”后中国的农业会不会“破产”呢?本章将以中国“入世”的农产品市场开放承诺为基础,冷静客观地分析“入世”对中国农业的影响,并从整体上探讨“入世”后中国农业发展的主要对策。

- 3.1 “入世”后中国农产品市场开放的承诺 (71)
- 3.2 “入世”对中国农业发展的积极影响 (78)
- 3.3 “入世”对中国农业发展的冲击 (91)
- 3.4 “入世”后中国农业发展的总体对策 (101)
- 3.5 结论 (107)

第 4 章 实行积极的城市化战略..... (109)

实践证明,伴随经济的发展,世界各国的人口都在逐步地由农村向城市转移。令人遗憾的是,中国的城市化却严重滞后于经济发展的进程,导致大量的人口被束缚在狭小的“黄土地”里。这是中国农业

劳动生产率和国际竞争力弱的最重要的原因，城市化已经成为“入世”后中国农业发展的必备前提和当务之急。农业的发展呼唤城市化！农业的发展需要加速城市化！

- 4.1 城市化：经济发展的客观规律 (109)
- 4.2 严重滞后的中国城市化 (118)
- 4.3 城市化：“入世”后中国农业发展的前提 (124)
- 4.4 中国城市化的新思路 (136)
- 4.5 结论 (150)

第5章 乡镇企业：重铸辉煌 (153)

世界的工业化都是以城市为依托的，但由于城乡隔离政策的束缚，中国的农村却兴起了星罗棋布的乡镇企业。应该说，乡镇企业的发展对中国农业和整个国民经济的发展作出了重大贡献，没有乡镇企业的发展，就不可能有中国农业的长足发展。“入世”以后，由于短期内城乡隔离的政策不可能完全被打破，城市化推进的速度也不可能很快，农业剩余劳动力的转移和整个农业的发展还必须“仰仗”乡镇企业。但是，由于“先天不足”，乡镇企业自身也面临着巨大的发展困境。只有首先克服了自身存在的问题，乡镇企业才能够继续发挥在农业发展中的“擎天柱”作用，自身也才能够重铸辉煌。

- 5.1 乡镇企业发展的回顾 (153)
- 5.2 乡镇企业发展面临的问题 (164)
- 5.3 未来乡镇企业发展的主要对策 (176)
- 5.4 结论 (190)

第 6 章 农业结构的战略性调整…………… (192)

经过 20 多年的改革和发展, 中国农业摆脱了长期短缺的局面, 实现了总量上的大体平衡甚至过剩。但是, 由于长期以增加产量和保证供给为目标而忽视产品的质量和结构, 在实现了总量平衡的同时, 结构性的矛盾日益突出。特别是农业结构长期背离比较优势, 扬短避长, 既造成了资源的严重浪费, 又导致了大量的劣势产业。“入世”以后, 面对激烈的国际竞争, 中国农业必须按照比较优势原则, 进行产业结构的战略性调整。农业结构的战略性调整将成为未来相当长时间里中国农业发展的主题。

- 6.1 农业结构调整的历史回顾…………… (192)
- 6.2 农业结构面临的问题…………… (199)
- 6.3 农业战略性结构调整的目标及原则…………… (209)
- 6.4 农业结构战略性调整的主要措施…………… (220)
- 6.5 结论…………… (227)

第 7 章 土地经营制度改革为核心的制度创新…………… (230)

制度经济学最典型的案例大概就是中国 20 世纪 70 年代末实行的家庭承包制。家庭承包制这一土地经营制度创新极大地释放了农民长期被压抑的积极性和创造力, 导致了 80 年代中国农业的超常规增长。但是, 随着时间的推移和历史条件的变化, 家庭承包制的局限性也日益凸显出来, 迫切需要进行新的制度创新。制度创新带来了中国农业昔日的辉煌, 也是今后中国农业持续发展的根本保证。

- 7.1 家庭承包制的绩效与局限性…………… (230)
- 7.2 改革农地产权制度…………… (240)

7.3 实行土地规模经营	(250)
7.4 土地宏观管理制度	(261)
7.5 结论	(272)
第8章 完善农产品流通体制	(274)
现代化农业是市场化农业。“入世”后中国农业的发展除了自身的结构调整和制度创新之外，还必须进行农产品流通体制的改革，为农业生产提供适宜的市场条件。农产品流通体制的改革必须坚持市场化的走向，完善农产品市场体系，强化市场机制在农产品流通中的主导作用。同时，考虑到农业自身的特殊性，还必须健全政府对农产品流通的宏观调控机制，避免市场的自发运行对农业和农民造成的伤害。	
8.1 农产品流通体制改革的历程与成效	(274)
8.2 农产品流通体制存在的主要问题	(281)
8.3 深化农产品流通体制改革	(295)
8.4 结论	(308)
附录	(310)
主要参考文献	(352)
后记	(357)

第 1 章 世界贸易组织概述

历经 15 年的谈判，中国终于成为世界贸易组织的正式成员。“入世”毫无疑问地要对包括农业在内的中国经济产生广泛而深远的影响，而要准确把握“入世”对中国农业的影响并采取切实有效的对策，就必须首先了解世界贸易组织的基本知识及其农业规则。本章将简单介绍世界贸易组织的基本知识，包括世贸组织的由来、职能、基本原则和运行机制等。

1.1 世贸组织的由来

1.1.1 从国际贸易组织到关贸总协定

20 世纪上半叶发生的两次世界大战使正常的国际经济活动和国际贸易体系受到了毁灭性的破坏。第二次世界大战结束以后，世界各国普遍面临着空前的经济衰退，为了缓解国际收支的困难，各国纷纷奉行高度的贸易保护政策，对外汇管制和资本流出实行限制，导致正常的国际经济活动难以开展，严重妨碍了各国经济恢复和发展的进程。因此，重建国际经济秩序，就成为摆在世界各国面前的一项紧迫的任务。

战后国际经济秩序的重建主要包括以下三个方面：（1）在国际金融方面，成立国际货币基金组织，重建国际货币制度，以维

持汇率的稳定和国际收支的平衡；(2) 在国际投资方面，成立国际复兴开发银行（即世界银行），以鼓励对外投资并为战后各国的经济恢复和发展筹集资金；(3) 在国际贸易方面，建立国际贸易组织，以扭转日益盛行的贸易保护主义政策，促进国际贸易的发展。经过以美国为主导的世界各国（主要是发达国家）的努力，国际货币基金组织和国际复兴开发银行相继于 1945 年和 1946 年顺利诞生，但建立国际贸易组织的谈判却很不顺利，最后竟然中途夭折。

1946 年 2 月，在美国提议召开的联合国经济及社会理事会第一次会议上，通过了关于筹建国际贸易组织的决议，并成立了国际贸易组织筹备委员会。考虑到国际贸易组织的成立需要一定的时间，为尽快解决各国普遍存在的高关税问题，1947 年 4 月，在美国的积极推动下，美国、英国、加拿大和印度等 23 个国家在双边谈判的基础上签订了 100 多项关税减让协议。这些协议与联合国经济及社会理事会通过的有关商业政策的协议合并，称为“关税及贸易总协定（General Agreements on Tariff and Trade, GATT）”，以此作为一项过渡性的临时协议来处理各国在关税和贸易方面的问题，等以后国际贸易组织成立后再用国际贸易组织宪章来取而代之。1947 年 10 月，以美国为首的签订“关税及贸易总协定”协议的 23 个国家中的 7 个国家签署了“关税及贸易总协定临时生效议定书”，宣布自 1948 年 1 月 1 日起“关税及贸易总协定”临时生效。1947 年 11 月，世界贸易和就业会议通过了由美国提出但经过各国修改的“国际贸易组织宪章”草案，要求各国尽快予以批准。但是，由于在这次会议上各国对美国的“宪章”草案修改很大，存在很多与美国国内立法不一致的地方，不符合美国的利益，美国国会没有批准“国际贸易组织宪章”。于是，其他国家（海地除外）也都没有批准该宪章。国际贸易组织便就此胎死腹中。

由于国际贸易组织的夭折，其宪章未能取代关贸总协定。因此，关贸总协定反而替代国际贸易组织成为管理多边贸易的临时性工具，并成为存在 40 多年的事实上的准国际组织。从此，多边贸易体制便进入了关贸总协定时代。

1.1.2 从关贸总协定到世界贸易组织

关贸总协定作为管理多边贸易的临时性工具，其宗旨是通过达成互惠互利的协议，大幅度削减关税和其他贸易障碍，取消国际贸易中的歧视性待遇，以提高世界各国的生活水平，保证充分就业，实现实际收入和有效需求的巨大持续增长，促进世界资源的充分利用以及商品的生产和交换的发展。为实现上述宗旨，关贸总协定确立了三大基本目标：第一，为处理国际贸易关系提供一个基本的框架；第二，为消除贸易壁垒的进程打下一个较为可靠的基础；第三，提供一套防止各国采取单方面行动的规则。

自关贸总协定诞生之后，它一直为上述宗旨和目标而努力。关贸总协定尽管只是一个临时性的“君子协定”，但对于战后国际贸易的发展起到了巨大的保证和促进作用。关贸总协定作为国际贸易的“谈判场”，启动和推进了各国的贸易自由化进程；关贸总协定作为国际贸易争端的解决场所，缓和了各国在国际贸易中的矛盾和摩擦；关贸总协定通过其有关发展中国家贸易的制度和机制，对于发展中国家贸易和经济的发展也起到了一定的推动作用。但是，由于关贸总协定自身是一个临时性的产物，存在许多难以克服的内在缺陷，在日益加速的经济全球化潮流面前显示出越来越多的局限性。这主要表现在以下几点：

第一，从地位上来讲，关贸总协定只是一个临时性的协定，不是一个正式的国际组织，不具有国际法主体资格。关贸总协定的这一非正式的地位，妨碍了其正常活动的进行，限制了其功能的发挥，使其作为管理和协调世界贸易机构的权威性大打折扣。

例如，由于关贸总协定不具有国际法主体资格，其自身的正当利益就得不到国际法的保护，关贸总协定及其工作人员就不能像联合国和其他国际组织那样享有外交特殊待遇，使其作用受到很大限制。又如，当代经济全球化的过程中，贸易、金融和投资的关系日益密切，迫切需要相关领域的国际经济组织——关贸总协定、国际货币基金组织和世界银行等——加强合作和协调。但是，由于关贸总协定不是正式的国际性组织，在同国际货币基金组织等国际组织的合作中缺乏足够的法律、制度和组织上的保证。

第二，关贸总协定的管理范围过于狭窄。在当代世界贸易和经济发展中，服务贸易发展迅猛，地位越来越重要。同时，世界经济的发展越来越具有知识经济的特征，如何在国际贸易活动中保护知识产权已经成为一个重要的课题。国际贸易和经济活动的日益复杂，需要有相应的国际规则来予以规范。但是，现有的关贸总协定体制却难以适应国际贸易和经济发展的需要。因为关贸总协定的管理范围仅限于货物贸易，而且货物贸易也是不完全的。例如，农产品、纺织品和服装这些对于发展中国家的贸易和经济发展至关重要的部门长期游离于关贸总协定体制之外。

第三，关贸总协定的规则很不严格，存在许多漏洞。这主要表现在以下几点：（1）尽管关贸总协定从一开始就是一种多边贸易的制度安排，其规则对于所有的成员国都是适用的。但是，“东京回合”后，许多规则都具有了“诸边”的性质，即只适用于签署协议的成员国，这使得关贸总协定规则的普适性大打折扣。（2）关贸总协定的许多规则内容模糊，缺乏明确的标准。例如，在反倾销、反补贴规则中，对于倾销和补贴的标准的规定就很不明确。（3）存在大量的例外条款。按照关贸总协定的基本要求，所有成员国必须遵循所达成的协议，但是，同时却规定了在许多情况下成员国可以违背这些原则。这些例外条款包括贸易集团条款、国际收支保障条款、特殊保障条款、幼稚产业保护条款

等。(4)“灰色区域”措施泛滥。对于诸如自愿出口限制、有秩序的销售安排等明显违背关贸总协定原则的贸易保护措施,关贸总协定既不指责其非法,又不承认其合法,使其处于暧昧状态,从而对多边贸易体制造成强烈冲击。关贸总协定规则的上述缺陷严重影响了多边贸易体制的权威性和有效性,长期发展下去,将动摇整个关贸总协定体制。

第四,关贸总协定的争端解决机制存在严重缺陷。随着国际贸易规模的日益扩大和国际贸易结构越来越复杂,同时由于各国的贸易保护主义政策泛滥,国际贸易中的矛盾和争端不断发生,需要多边贸易体制建立有力的争端解决机制。但是,关贸总协定的争端解决机制却因为存在严重缺陷而形同虚设。其缺陷主要表现在:专家小组的权限很小;争端解决的过程冗长;监督后续行动不力。尤其是关贸总协定的争端解决机制采取“全体一致同意”的原则,即决定对某个违反规则的缔约方采取行动时必须征得所有缔约方的同意,这一苛刻的原则导致关贸总协定的争端解决结果都无法有效地得到实施。这样,缔约方尤其是贸易规模和经济实力巨大的缔约方在践踏多边贸易规则时得不到应有的惩罚,从而使整个多边贸易体制经常面临崩溃的危险。

关贸总协定的上述局限性决定了它已经无法适应新形势的需要。在新的历史条件下,关贸总协定必然要被新的更加完善的多边贸易体制所取代。这一新的多边贸易体制便是世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)。

1.1.3 世界贸易组织的成立

早在乌拉圭回合谈判之初,参加方就认识到在旧的关贸总协定框架内难以对服务贸易等议题进行谈判,有必要创建一个正式的多边贸易组织。因此,在1990年初,当时的欧共体主席国意大利首先提出了建立“多边贸易组织(Multilateral Trade Organi-

zation, MTO)”)的倡议。这一倡议后来以欧共体 12 国的名义正式提出,得到了美国、加拿大等主要发达国家的支持。1990 年 12 月,关贸总协定缔约方布鲁塞尔部长会议正式决定成立“多边贸易组织”。1991 年 12 月,关贸总协定形成了一份“关于建立多边贸易组织协定草案”。1993 年 12 月 15 日乌拉圭回合结束时,根据美国的提议,“多边贸易组织”更名为“世界贸易组织”。1994 年 4 月 15 日,在马拉喀什部长会议上,正式通过了《关于建立世界贸易组织协议》,决定该协议在 1995 年 1 月 1 日或以后尽快生效。

1995 年 1 月 1 日,世界贸易组织正式成立。关贸总协定在和世界贸易组织共同运行了 1 年后,于 1995 年 12 月 12 日彻底退出历史舞台。世界贸易组织的总部设在日内瓦,首任总干事是意大利人雷纳托·鲁杰罗,现任总干事是新西兰人穆尔。1994 年 12 月 31 日前加入关贸总协定的国家和地区,在一揽子接受乌拉圭回合谈判协议后,成为世界贸易组织的创始缔约方。世界贸易组织的成立标志着一个新的多边贸易体制的诞生,从此,国际贸易进入了世界贸易组织时代。

1.2 世界贸易组织的地位、目标和职能

1.2.1 世贸组织的地位

按照《建立世界贸易组织协议》的规定,世界贸易组织是具有国际法主体资格的法人组织,享有特权和豁免权。同时,世贸组织可以缔结总部协议,同其他有关组织进行协商和合作。具体说来,包括以下三点:

第一,世贸组织具有法人资格,其成员应当赋予世界贸易组织在行使职能时必要的法定能力。这是世贸组织在国际法下采取

法律行动、享有国际法规定的特权和豁免权的基础。这意味着世贸组织在国际上可以缔结条约、可以提起国际损害赔偿诉讼，可以享受特权及豁免权，可以在成员方范围内订立契约、获得财产、处置财产和提起诉讼等。

第二，世贸组织每个成员方向世贸组织提供其履行职责时所必需的特权与豁免权。世贸组织官员和各成员方代表在其独立执行与世贸组织相关的职能时，也享有每个成员方提供的所必需的特权与豁免权。每个成员方给予世贸组织、世贸组织的官员及成员方代表的特权与豁免等同于联合国大会于1947年11月21日通过的特殊机构的特权与豁免公约所规定的特权与豁免权。根据这一公约，世贸组织同联合国一样，可以享有如下特权和豁免：任何形式的法律程序豁免、财产、金融及货币管制豁免、所有的直接税、关税豁免及公务用品和出版物的进出口限制豁免等。

第三，世界贸易组织可以缔结总部协议，与其他国际组织进行协商和合作。世贸组织总理事会应作出适当安排，与那些其职责与世贸组织之职责相关的其他政府间组织如国际货币基金组织、海关合作理事会、世界知识产权组织等进行有效的合作。同时，世贸组织总理事会可以作出适当安排，与那些所涉及的事项与世贸组织之事项相关的非政府间组织进行协商和合作。

1.2.2 世界贸易组织的宗旨和目标

（一）世界贸易组织的宗旨

《关于建立世界贸易组织协议》首先开宗明义地明确规定了世界贸易组织的宗旨，即提高生活水平，保证充分就业和大幅度稳步提高实际收入和有效需求，扩大商品和服务的生产和贸易，按照可持续发展的原则有效地利用世界资源，寻求既保护和维持环境又符合不同发展水平国家的各自需要和利益的发展方式，尤其是确保发展中国家特别是最不发达国家在国际贸易增长中享有

一个与其经济发展相适应的份额。

通过与1947年的关贸总协定相对比,我们可以清楚地发现世界贸易组织在宗旨上的两点差别:一是强调国际贸易活动必须有利于保护环境和可持续发展,但不得把保护环境作为实行保护贸易政策的借口;二是优先考虑了发展中国家的贸易和经济发展,提出要根据发展中国家的经济发展水平给予相应的差别(优惠)待遇。显然,上述两点差别是世界贸易组织适应当代世界经济发展潮流的产物,是一种时代的进步。

(二) 世界贸易组织的目标

为实现其宗旨,世界贸易组织希望达到下述目标:通过互惠、互利的安排,大量减少关税和其他贸易壁垒,消除国际贸易关系中的歧视性待遇,产生一个完整的、更具有活力的和永久性的多边贸易体制,来巩固原来关贸总协定以往为贸易自由化作出的努力和乌拉圭回合谈判的所有成果。如果用一句话来概括,世界贸易组织的目标就是实现世界贸易自由化。

1.2.3 世界贸易组织的职能

《建立世界贸易组织协议》规定,世界贸易组织具有如下五大职能:

第一,多边贸易规则的管理组织。世界贸易组织要促进“乌拉圭回合”各项法律文件以及今后可能达成的各项新协议的实施、管理与运作。“乌拉圭回合”谈判达成的各种协议,主要包括:关于建立世界贸易组织的协议,货物贸易协议,服务贸易协议,知识产权保护协议,诸边贸易协议。上述已经达成的协议都由世界贸易组织负责实施,将来达成的各种协议也将由世界贸易组织负责实施。

第二,成员的“谈判场”。世界贸易组织要为成员就协议范围内的问题和世界贸易组织授权范围内的新议题进行谈判提供场