

世界贸易组织农业协议： 其特点、效应、谈判 及建议改革

许国平
(Martin Khor)

TWN

第三世界网络

世界贸易组织农业协议：其特点、效应、谈判及建议改革

尽管世界贸易组织(WTO)的农业协议将世界农业生产与贸易置于多边贸易规则的控制下，其条款的本质及实施方式却对先进国与发展中国家产生不同的影响。

先进国利用农业协议的不平衡与漏洞，保持偏激的入口壁垒及发放巨量的农场补贴，这对农业贸易有着严重的扭曲作用。

然而，南方国家欲补贴其农民不但受到百般阻挠，而且还得开放其市场。结果，得到大量补贴的先进国农产品充斥市场，发展中国家小农民的生计因而大受打击。

本书审查了农业协议的内在不对称现象与实施的方式，促使各方注意它对第三世界农业所造成的损害，并就世贸组织的农业体制应作的革新提出具体与详细的建议，作为纠正就有的不公平现象及维护南方国家的粮食保障与乡区发展的手段与方法。

许国平(MARTIN KHOR) 是第三世界网络主任(第三世界网络是由发展中世界不同地区的多个非政府组织构成)。许君是位剑桥大学造就的经济学家，早年曾在马来西理科大学担任经济学讲师，著述甚丰，包括多部论述贸易，发展与环境课题的专著。许君也是联合国人权委员会发展权利专家团前任副主席，以及联合国多项调查与研究工作的顾问。

第三世界网络贸易及发展系列

由第三世界网络出版的这套丛书，专门论述公众尤其是南方国家所关注的贸易与发展问题。这套丛书旨在抛砖引玉，集思广益，从而有助于促进以迎合人类需求，社会公平及环境的持续性为导向的适当发展政策。

世界贸易组织农业协议： 特点、效应、谈判及建议改革

许国平
(Martin Khor)

TWN
第三世界网络

世界贸易组织农业协议：特点、效应、谈判及建议改革

出版

第三世界网络

121S Jalan Utama

10450 Penang, Malaysia.

网址 <http://www.twncinese.org.my>

© 许国平 2003

印刷

万利印务

Jutaprint

2 Solok Sungei Pinang 3, Sg. Pinang

11600 Penang, Malaysia.

ISBN:983-9747-97-5

目 录

1. 引言	1
2. 世贸农业协议	2
3. 协议中不平衡的体现	4
4. 发达国家没有履行减让保护和支持水平的承诺	6
5. 发达国家虽转换了补贴的种类，但仍起到保护的效果	8
6. 发达国家的补贴对发展中国家的影响	12
7. 发展中国家减少或取消的补贴	15
8. 进口自由化对发展中国家的影响	17
9. 农业协议谈判模式之进展	22

1 引言

本篇论文开篇将扼要介绍世贸组织农业协议（简称 AoA）各成员国承诺之主要特点；然后概述其中一些对发展中国家不利之不平衡、不公正的承诺（第 3 章）。

发达国家曾在乌拉圭回合结束时承诺开放农业并减少补贴，本文将检视其如何违背承诺（第 4 章），然后对农业协议的主要缺陷作深度分析：归类为扭曲市场的国内支持补贴（承诺减让）和不扭曲市场的补贴（可无限制增加）（第 5 章）。

很明显，发达国家将其补贴从第一种转为第二种，但对发展中国家仍造成危害（第 6 章）。

同时一些发展中国家受到压力不得不减少其国内支持，从而带来不利影响（第 7 章）。

接着我们将通过几个案例阐述进口自由化对发展中国家，尤其是亚洲国家的影响（第 8 章）。

最后本文会作一些总结并提出相关建议：如何开展农业协议谈判，尤其是模式的谈判（第 9 章）。

2 世贸农业协议

1995年开始实施的世贸农业协议将世界农业生产和贸易带入了多边贸易体系。人们预期它将会在农业领域开创一个自由贸易的新时代，因为时至今日，农业已摆脱了关贸总协议的约束。

但正如我的论文将显示的那样，农业协议在很多方面都是不平衡的。它使发达国家可以继续维持高度保护而众多发展中国家却不得不接受自由化；发展中国家的农民正面临着严重且具有破坏性的竞争，面临着人为造成的廉价进口农产品的竞争。

农业协议之承诺主要分三类：

(a) 市场准入：所有成员国必须取消数量限制和非关税壁垒，以关税代之。成员国还必须减少关税：1995-2000年的六年中发达国家应逐步减少36%，1995-2004的十年中发展中国家应逐步减少24%，欠发达国家不必减少关税，但须承诺不增加约束税率。

(b) 国内支持：国内支持措施分三类：

(i) 黄箱政策，即可能导致贸易扭曲并对生产造成影响的措施，如投入补贴、价格支持；

(ii) 绿箱政策，即对生产不会造成影响的措施，如调研支持、营销协助；

(iii) 蓝箱政策，即诸如直接支付给农民用于补偿其因工程而致使生产

受限之类的措施。

“黄箱”政策补贴用综合支持量 (Aggregate Measurement of Support, 简称 AMS) 进行衡量并应予以减让。限度内的补贴 (发达国家农业生产总值的 5%, 发展中国家为 10%,) 可免除减让。超过此水平的补贴发达国家须在 1986-88 年综合支持量的基础上减少 20% (1995-2000 六年内), 发展中国家须减少 13% (1995-2004 十年内)。欠发达国家可免除减让, 但须承诺支持水平不得高于最低减让标准。

(c) 出口竞争: 发达国家应将直接出口补贴在 1986-88 年平均综合支持量的基础上, 从总值上减少 36%, 数量上减少 21% (1995-2000 六年内)。发展中国家总值上应减少 24%, 数量上应减少 14% (1995-2004 十年内)。

以上表明发展中国家同发达国家一样受到开放农业的相同约束, 唯一的让步只是减少率低一点, 时间表稍长一点。欠发达国家不必减少关税或补贴, 但也不可提高此两项的水平。如此发展中国家不得不遵守这样一个自由化的程式。

3 协议中不平衡的体现

农业协议的不平衡表现在几方面，对发达国家有利，对发展中国家不利。这种不平衡状况在Das（1998）和第三世界网络（TWN2001）中有所分析。

不平衡的本质如下：“世贸农业协议允许发达国家增加国内支持（而不是减少），使其能实质上继续采用出口补贴并在进口增长时为当地农民提供特殊保护，降低国内价格。但另一方面，发展中国家的国内支持却不能超过最低减让标准（某些极有限的目的除外），不能对当地农民提供出口补贴和特殊保护。事实上发达国家某种程度上可实质上继续其扭曲的农业贸易，甚至是加重扭曲，但发展中国家却不能有此扭曲，不可使用补贴（某些极其有限的范围除外）和特殊保护（TWN2001）。

不公平主要表现在国内支持上。使用高标准国内补贴的发达国家可在6年后继续采用高达80%的补贴。比较而言，大多数发展中国家（极少数例外）由于资源缺乏，极少或基本没有补贴，现在亦被禁止使用超过最低减让标准的补贴（农业总值的10%），一些极其有限的范围除外。此外可免除减让的补贴大多被发达国家所采用。这些国家将其须减让补贴减到80%的同时却在增加免除减让补贴，结果发达国家现在的国内支持总量与1986-88的基础水平相比有所增加。欧共体1986-88基础期的补贴为830亿美元，到1996年时已增长到950亿美元。美国相应的水平分别为500亿美元和580亿美元。人们宣称发达国家的此类补贴没有扭曲贸易，因此可免除减让。但这种补贴很明显让当地农民的销售价比没有补贴要低，所以事实上也是扭曲了贸易。

发展中国家可免除减让专案主要局限在四方面：给予贫困农民的投入补

贴、土地改良补贴、对生产者提供支持以鼓励不生产违禁麻醉作物的补贴和贫困生产者的粮食援助补贴，范围十分有限，几乎只有五六个发展中国家采用了此类补贴（DAS 2000，1998）。再者，免除减让且大多数被发达国家所采用的补贴（附录2之补贴）在世贸内可免受制裁，不受反倾销税或正常争端解决的约束。但免除减让、被发展中国家所采用的补贴却没有此待遇。

关于出口补贴，发达国家6年后仍可保留其预算分配的64%、补贴总金额的79%。而发展中国家除极少数情况外，过去基本上都没采用出口补贴。原先没有采用补贴的发展中国家现被禁止采用，原先采用了几乎没有多大意义的补贴的发展中国家现也须减少比率。

还有一个不公平的地方是“特别防卫条款”的操作。进口中采用了非关税壁垒或数量限制的国家须取消这类措施，并将其转换为等的关税。对产品采用了此种关税的国家可使用“特别防卫”条款，这样他们就可在进口超过一定限制或价格降到一定水平时保护当地农民。没有实行此种关税的国家则没有“特别防卫”权力。过去发展中国家除个别外几乎都没有任何的非关税壁垒，因此没有必要对这部分征税，所以这对他们来说是不公平的。结果那些采取贸易扭曲方法的发达国家可保护本地的农民，但没有此种行为的发展中国家却不能为当地农民提供特殊保护（Das2000a,1998a）。

如再考虑（关贸总协议）农业一般保障条款使用的局限性，协议中的不平衡和不平等显得更加严重。采用一般保障条款的一个必要条件是对国内生产造成伤害（或威胁），但由于农民分散在国家各个角落，因此很难在农业生产中找到证明。

除补贴和保护等具体问题外，协议还有一个基本问题。农业协议假定该产业的生产与贸易是以商业为基础进行的。但在大多数发展中国家，农业不是按商业运作，相反主要是小型农场和农户的形式。大多数农民从事农业并非出于商业因素，而是因为土地的世代拥有，除此以外，他们没有别的生计资源。如果让这样的农民面对国际竞争，他们当然会失败。这会导致大规模的失业和农村经济崩溃，而大多数发展中国家几乎全部以农业为基础（TWN2001）。

4

发达国家没有履行减让保护和 支持水平的承诺

农业协议实施多年后，两个主要问题开始暴露。首先，发达国家没有履行他们的承诺（至少从精神上讲）。其次，发展中国家因第一个问题或其自身履行了承诺而遇到严重问题。本节将讨论第一个问题。

农业协议本应约束发达国家的高度保护，如此给发展中国家在市场准入上提供实质性的便利，因为后者在农产品上相对有优势。但事实上，发达国家在减少农业保护和补贴上却几乎没有什么进展。

● 对于南方国家可能有利的高关税只是轻微地降低了

协议第一年，美国的高峰关税非常高（糖 244%，花生 174%），欧共体（牛肉 213%，小麦 168%），日本（小麦 353%），加拿大（牛油 360%，鸡蛋 236%）（Das1998：59）。根据协议，发达国家只需在 2000 年末将关税平均降低 36%，所以一些产品的税率仍很高。

● 国内支持有所增长而非减少

虽然人们预想协议将使农业国内支持减少，但事实上这类支持总体却呈上升趋势。协议规定发达国家应减少综合支持量，但只有一些类型的补贴降到了综合支持总量之下，两类补贴还可免除减让。发达国家在减少综合支持量的同时也在大大地增加免除减让补贴，从而抵消综合支持量的减让，最终导致国内支持总体上升。根据经济合作与发展组织（OECD）的资料，所有发达国家的 PSE（生产者补贴等值）从基础时期的 2470 亿美元增加到 1998 年的 2740 亿美元。（欧共体从 996 亿美元增加到 1298 亿美元，美国从 414 亿美元增加到 469 亿美元）Das2000：2-3）。关于农业国内支持，经合组织还有

一个更全面的资料，即 TSE（总支持估值）。在经合组织的 24 个国家中该值从 2756 亿美元（基础期 1986-88 的平均值）增加到 1999 年的 3260 亿美元（OECD 2000）。

如前所述，更具讽刺意味的是，比较而言大多数发展中国家先前很少或几乎没有国内或出口补贴，现在农业协议却禁止其在将来采用或提高这类补贴（Das 1998a:62）。发达国家本来就有高度的国内支持现在却能保留大部分的补贴（事实上，由于协议的漏洞，这种保护还加强高了），而发展中国家本来的补贴很少或没有却被禁止将保护水平提高到最低减让水平之上，这是极不平衡的。

● 出口补贴仍然很高

关于出口补贴，协议同样规定发达国家将预算费用降低 36%，获补贴的出口数量减少 21%，以 1986-88 的年平均水平为基础，在 1995-2000 年内完成减让。但即使到 2000 年，其出口补贴仍达基础水平的 64%（Das2000:3）。

5

发达国家虽转换了 补贴的种类， 但仍起到保护的效果

前面已提过，农业协议将国内支持措施分为三类：“扭曲市场”的措施必须受到约束且须减让（黄箱政策），对市场扭曲少或没有扭曲的补贴不但 不受约束或无须减让（蓝箱和绿箱政策），事实上还可无限制的增长。

由于这一特殊的分类，发达国家将国内农业补贴从直接的、与价格有关的（须减让）转减直接支付和其他“间接”补贴（可免除减让），其国内支持因此整体上升。

特别是美国，重新设计了其补贴体系，将大量补贴从黄箱政策转为蓝箱和绿箱政策。据估计，美国的绿色补贴过去几年占主导地位。据计1998年美国的绿箱政策补贴为500亿美元，黄箱政策补贴为100亿美元。欧盟也在转换中。据估计1995/96年欧盟的黄箱政策补贴为480亿美元，蓝箱和绿箱政策的补贴为400亿美元，而在2002年已转为黄箱政策补贴340亿美元，绿箱和蓝箱政策补贴520亿美元，整体补贴水平维持相同（880亿到860亿）。

欧盟的共同农业政策（CAP）也可看出其中的转换。根据共同农业政策，第一主轴补贴（商品支持体系，尤以价格为基础）占CAP预算的90%，而第二主轴补贴（支付给农民用于结构调整和转换及环境管理）构成CAP预算的10%。还有一些间接措施（国家援助），如疾病控制、地区收入不等补贴。据估计到2006年第一主轴补贴将从CAP预算的90%减至21%（行动援助2002：6-7页）。大多数补贴将转换为给农民的直接支付，到2006年时构成CAP预算的68%（行动援助2002：8页）。比如可能限制生产的支付（相当于世贸中的“蓝箱”政策）将以拥有的耕种面积和／或一定数量的牲畜为基

础进行支付，这样就不会直接与生产有关。欧盟 1992 年 CAP 改革中引入了所谓的直接支付，或用于补偿各行业裁减的市场价格支持（耕地、牛肉），或简单地作为对某特定的行业（绵羊）进一步支持的手段。世贸的直接支付补贴属蓝箱政策（行动援助 2002：8 页），因而不须减让，相反还可增加。

欧盟的补贴支付对大型生产商有利。1996 年的资料显示 17% 的大型或超大型农场在 CAP 政策下获得了农业支持的 50%（行动援助 2002：8 页）。另一项研究表明 97 到 98 年间，英国耕地、绵羊和牛肉的直接支付总计达 27.3 亿英镑，16% 的大型农户获得了补贴数额的 69%（行动援助 2002：9 页）。

虽然从一种类型的补贴（通常被认为是扭曲市场的，因此受到约束，须减让）转为了另一种类型的补贴（被认为不是扭曲市场的，因为它们对市场或贸易没有或有很小的影响，因此可以保持和增加），但事实上这种类型的补贴对市场和贸易有很大的影响。对农民来说，重要的是他们能否得到足够的收入，能够盈利（即收入比生产成本高）。而他们足够的收入是否来自高价销售（通过价格支持措施）还是来自直接支付和政府不同形式的补助却并不重要。不管何种形式的补贴只要是帮助农民获取收入，经济上养活自己，那么该种补贴对生产和市场就有重要影响。

表一是关于黄箱政策和蓝箱／绿箱政策对于农业的影响之比较。用方法 A（黄箱政策），补贴是通过价格支持（被认为是扭曲了市场）。用方法 B（蓝箱和绿箱政策），补贴是通过直接支付或给农民的各种补助（错误地被认为对市场没有扭曲）。两种方法都假定世界价格和生产成本不变。

方法 A 中国内价格通过价格支持抬升得比世界价格相对要高。这样农民的收入就大于成本，结果就盈利。尽管生产成本比世界价格高，务农仍可行。再者，一部分产品用于出口，通过高额的出口补贴，农民仍能以与世界价格相同的价格销售产品。通过这种方法，国内支持和出口补贴显然扭曲了市场，必须受到约束，减让或取消。

方法 B 中没有价格支持也没有关税保护。这样国内价格与世界价格相同

或更低（在此例中，稍微低）。虽然农民的销售价比生产成本低很多，但他们通过直接支付和／或其他形式的补助获取高额补贴。这样农民就可得到与方法 A 相同水平的收入，同样可盈利。务农在高额补贴下同样可行。此外，由于补助农民还能以低于世界销售价的价格销售产品，出口价格有竞争力（因为补贴而造成的人为的廉价）。农民无须出口补贴就可出口。通过方法 B，补贴的效果可能没有方法 A 的价格支持和出口补贴那么明显可见。但方法 B 却使一个国家不会受到违反农业协议承诺的“嫌疑”，所看到是没有采用扭曲市场的补贴，也没有采用出口补贴。但方法 B 的效果与市场扭曲型的补贴却没有两样，让务农仍有利可图，还可让农民在即使没有出口补贴的情况下将产品“倾销”到别国（即以低于成本的价格销售）。以此看来，方法 B 应该说更是扭曲了贸易。

结论是农业协议错误地将几种类型补贴分为所谓的蓝箱和绿箱政策，使其受到尊敬而不受约束，这些补贴对受补贴的农民提供了不公平的便利。发达国家因而可继续维持甚或增加国内支持总体水平，对发展中国家造成损害，而他们却说遵守了协议，黄箱政策补贴的综合支持量减少了。

表一
实例：黄箱政策和蓝箱／绿箱政策对农业的影响之比较

	方法 A	方法 B
项 目	黄箱 补贴	蓝箱／绿箱 补贴
A. 世界每吨价格	73	73
B. 国内每吨价格	130	70
C. 每吨生产成本	113	113
D. 每吨直接支付（补助）	0	60
E. 农民收入（B + D）	130	130
F. 农民利润（E - C）	17	17

补贴种类

1. 出口补贴（B - A） 出口部分每吨所需	57	不需要
2. 价格支持补贴或消费者补贴 （含关税）保护，对于国内消耗 部分为（B-A）	57	不需要
3. 直接支付（补助）补贴	—	60

6

发达国家的补贴 对发展中国家的影响

发达国家农业补贴的影响在于它人为地使其农产品保持很高水准，生产商将剩余产品卖到别国，常常以低于出口国产品成本的价格倾销到世界市场。发展中国家农民的损失主要表现在三个方面：

(i) 由于发达国家采用补贴使得市场准入受阻，因而失去了出口产品的机会和收入；

(ii) 由于采用补贴的国家正以人为的低价向第三世界出口，因而失去了向这些国家出口的机会；

(iii) 由于受补贴的、人为的廉价进口产品流入，因而失去了自己国内的市场份额，甚至失去了生存的本钱。

下面是一些受发达国家补贴影响的案例：

案例 1 英国的小麦

2000 年世界市场小麦的价格为每吨 73 英镑，英国小麦的生产成本为每吨 113 英镑，但英国小麦的售价为每吨 70 英镑。这样英国的销售价比成本价低 43 英镑。那么英国的农民怎么能以低于成本的价格销售呢？因为有大量的补贴是通过政府以直接支付的方式给予的，即每英亩小麦的补贴用于补偿先前减让的价格支持（2001 年为每公顷 226 英镑）和“休耕计划”补贴（额外每公顷 226 英镑）。2000 年有 4 亿 5800 万英镑被用于支付 200 万公顷的小麦，另有 1 亿 2700 万用于 550000 公顷的休耕计划补贴。