

非贸易关注与 农产品贸易自由化

倪洪兴 著



中国农业大学出版社

非贸易关注与农产品 贸易自由化

倪洪兴 主编

中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

非贸易关注与农产品贸易自由化/倪洪兴主编. —北京:中国农业大学出版社, 2003. 2

ISBN 7-81066-608-8/F·57

I. 非… II. 倪… III. ①农产品—国际贸易—研究②农产品—进出口贸易—研究—中国 IV. ①F746.2②F752.652

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 010475 号

责任编辑 孟 梅

封面设计 郑 川

出 版 中国农业大学出版社
发 行
经 销 新华书店
印 刷 云西华都印刷厂
版 次 2003 年 3 月第 1 版
印 次 2003 年 3 月第 1 次印刷
开 本 32 印张 5.375 千字 130
规 格 850×1 168
印 数 1~1 500
定 价 10.00 元

图书如有质量问题本社负责调换

社址 北京市海淀区圆明园西路 2 号 邮政编码 100094

电话 010-62892633 网址 www.cau.edu.cn/caup/

前 言

非贸易关注问题是 WTO 新一轮农业多边谈判的重要内容,也是当前国际粮农领域的热点议题。非贸易关注是指那些有悖于 WTO 自由贸易的基本原则、但却涉及个人、国家或整个世界的多方面社会福利的现存问题,其中重要的一个问题是农业多功能性对农产品贸易方福利的影响。

农业多功能性是指农业具有商品产出与非商品产出两大功能,农业的非商品产出又具有外部性和公共产品以及与商品产出联合生产的特性。农产品贸易改变了进出口方农业的商品产出,从而改变了农业的非商品产出,导致某一方福利的损失。因此,农业多功能的存在决定了适度干预政策的必要性,但是由于农业多功能具有复杂多样的关系和内涵以及难以计量,存在被滥用并借以实施农业保护主义的可能性。

由于各国农业国际竞争力以及在国际农产品贸易中所处的地位不同,各国对农业多功能性的立场迥然不同。欧盟、日本、韩国等由于农业缺乏竞争力,对农业的支持和保护程度较高,极力主张农业多功能理念,以在 WTO 新一轮农业谈判中力争维持其对农业的高额支持和高度保护。美国和凯恩斯集团具有较强的农产品国际竞争力,削减对农业的支持和保护、推动农产品贸易自由化是其的利益所在,因此坚决反对农业多功能性理念,强调 WTO“绿箱”政策措施给农业提供支持足可以解决农业外部性问题,对贸易无法体现的一些问题的关注和考虑可以通过无贸易扭曲的手段来实现。

目前,我国农业在环境方面存在许多负外部性,但是在保障劳

动力就业、社保福利替代、发挥经济缓冲作用和消除贫困方面具有显著的正外部性。开放农产品贸易,适度进口资源集约型产品,扩大劳动集约型园艺农产品和畜产品,不仅有利于发挥农业比较优势,提高农业资源配置效率,而且有利于减少农业环境方面的负外部性,增加社会经济方面的正外部性。但是,加入世界贸易组织后,我国在较大幅度地开放我国农产品市场的同时,将面临一个保护度仍然很高的国际农产品市场,因此,我国参与新一轮农业多边贸易谈判的总体目标就是要为我国具有比较优势的农产品出口争取更大的市场准入机会和平等待遇,同时要为我国农业长期发展和改善农产品贸易条件争取尽可能大的政策空间。在农业多功能和非贸易关注问题上,我国应强调和发展中国家特殊关注的问题(如保障劳动力就业、社保福利替代、发挥经济缓冲作用和消除贫困);并强调由于财力限制和绿箱政策执行成本过高,应在农业国内支持、边境措施、特殊保障措施等方面给予发展中国家更多的灵活性和具有实质性的特殊待遇。

本书上编为作者博士论文主体,主要论述非贸易关注问题。下编为作者围绕博士论文准备并结合工作撰写、发表的文章,分析了入世对我国农业的影响,提出了WTO新一轮农业谈判我国立场建议。

值此成书之际,我要衷心地感谢我的导师田维明教授的悉心指导,衷心地感谢唐正平司长的全力支持,衷心地感谢中国农业大学何秀荣教授的指导和兄长般的关心,衷心地感谢我的爱人、我的家人为我学业所作的默默付出和牺牲。

作 者

2002年12月

目 录

上编 非贸易关注问题研究

1 非贸易关注问题的提出	(3)
1.1 非贸易关注问题提出的背景.....	(3)
1.2 非贸易关注问题的演变.....	(6)
2 非贸易关注问题的理论分析框架	(10)
2.1 非贸易关注和农业多功能的界定.....	(10)
2.2 农业多功能的联合生产特性.....	(16)
2.3 农业多功能的外部经济特性.....	(20)
2.4 农业多功能的公共产品特性.....	(30)
2.5 农业多功能价值的计量.....	(34)
3 农业多功能对农产品贸易的影响	(37)
3.1 无国内政策干预下农业多功能对贸易的影响.....	(37)
3.2 适度国内政策干预下农业多功能对贸易的影响.....	(40)
3.3 农业多功能性对农产品贸易政策的影响.....	(42)
3.4 农业多功能性对国内政策的影响.....	(42)
4 WTO 主要非贸易关注立场差异及其原因	(45)
4.1 WTO 主要成员非贸易关注立场	(45)
4.2 有关国家非贸易关注立场差异评析.....	(48)
5 我国农业多功能价值现状	(71)
5.1 农业的环境功能.....	(71)
5.2 粮食安全保障功能.....	(73)
5.3 劳动力就业保障和经济缓冲功能.....	(75)
5.4 替代社会福利保障功能.....	(79)
5.5 消除农村贫困功能.....	(80)

6 开放贸易对实现我国农业多功能价值的影响	(83)
6.1 从产业间贸易对贸易自由化影响的分析.....	(83)
6.2 从产业内贸易对贸易自由化影响的分析.....	(85)
6.3 我国非贸易关注和农业多功能立场建议.....	(87)

下编 入世与新一轮农业谈判

7 入世对我国农业的影响	(93)
7.1 入世对国内农产品市场和农业生产的影响.....	(93)
7.2 对农业产业结构和农产品进出口结构的影响	(103)
7.3 入世对农民收入的影响	(106)
7.4 对农业政策与体制的影响	(108)
7.5 应对入世新情况的建议和对策	(112)
8 入世对我国农业外资利用的影响	(116)
8.1 我国农业领域投资自由化的现状	(116)
8.2 中国农业外资利用的作用与存在问题	(118)
8.3 入世对中国农业外资利用的影响	(122)
9 贸易自由化影响和入世后的贸易环境分析	(125)
9.1 贸易自由化对我国农业的影响	(125)
9.2 贸易自由化对我国粮食安全的影响	(130)
9.3 入世后中国农业面临的农产品贸易环境	(133)
10 WTO 新一轮农业谈判中主要成员立场	(139)
10.1 市场准入.....	(139)
10.2 国内支持.....	(142)
10.3 出口补贴.....	(143)
10.4 非贸易关注和农业多功能性.....	(145)
10.5 动植物卫生检疫措施和技术性贸易壁垒	(147)
10.6 农业生物技术,包括转基因产品(GMO)	(148)
10.7 国营贸易企业.....	(149)

11 我国参加新一轮农业多边贸易谈判立场建议 ·····	(151)
11.1 确定谈判立场的基点·····	(151)
11.2 参与谈判的总体目标和策略·····	(152)
11.3 对具体议题的立场建议·····	(153)
参考文献 ·····	(160)

上编

非贸易关注问题研究

1 非贸易关注问题的提出

非贸易关注(non-trade concerns)问题是世界贸易组织(WTO)新一轮农业多边谈判的重要内容,也是当前国际粮农领域的热点议题。在2000年3月启动的WTO新一轮农业多边贸易谈判中,许多成员在提交的提案和建议中突出了农业多功能和非贸易关注。非贸易关注是指那些有悖于WTO自由贸易的基本原则,但却涉及到个人、国家或整个世界的多方面社会福利的现存问题。其中最重要的方面是农业多功能性对农产品贸易方福利的影响,即农产品贸易无法实现和体现的农业非商品产出价值引致有关贸易方福利损失以及如何补救的问题。非贸易关注问题的提出有其深刻的历史背景和十分重要的现实意义。

1.1 非贸易关注问题提出的背景

乌拉圭回合前,由于农业在国民经济中具有的特殊地位和作用,农业和农产品贸易长期以来受到了各国,特别是发达国家的高度保护。在关贸总协定生效后的50年的时间里,试图将农业贸易问题纳入关贸总协定管理框架的努力,都没有如愿以偿。在这一框架下进行的多轮贸易自由化谈判一直都是把农业作为例外,或作为特殊情况处理的。由于这一特殊情况的存在,农产品贸易长期不受多边贸易一般规则的约束。在关贸总协定中,对农产品贸易的数量限制和出口补贴等政策措施没有严格和具体的限制,有些条款(如关贸总协定规定对初级产品的出口补贴不应造成使用补贴的国家在世界贸易中占有“超出公平的份额”)因没有相应的

客观公认的标准而实际上也无法执行。有些个别产品协定(如牛肉协议和奶制品协议)因没有实质性的约束条款或操作性不强,对促进贸易作用甚微。

农业长期以来在许多国家受到很强的保护政策干预,其原因是多方面的,包括政府试图通过提高农业产出来实现稳定和增加农民收入、保障粮食安全、保障国民经济其他部门的发展等多种政策目标。在对农业的干预方面,欧盟是一个突出的例子。自1957年以来,欧盟通过实施共同农业政策一直对农业进行高度的保护,在措施上既有内部对生产的直接支持,也有对来自外部的竞争压力的抵制。各种政策手段结合在一起,形成了欧盟对农业高度保护的体系。在欧盟内部,欧盟农业实施农产品干预价格或支持价格制度,保证在农产品过剩时按照支持价收购农民的农产品。对外,欧盟制定了对外的门槛价格,这一价格高于欧盟的支持价格,禁止国外的农产品低于门槛价格进入欧盟。为了保证欧盟的农业不受国际市场的冲击,欧盟对进口农产品征收可变关税,这种关税相当于其门槛价格和国外有代表性的最低进价之间的差额。在限制进口的同时,欧盟还对其农产品的出口进行补贴,补贴额相当于欧盟内部价格和国际市场价格之间的差额。美国和日本为了保住其在世界农产品市场上所占份额和保护国内农业的发展,也都采取了农业保护政策。据世贸组织资料(WTO, 1995),在1986—1990年间,欧盟每年向生产者提供的国内综合支持量(AMS)高达920亿美元,占其农业国内生产总值的63.4%;日本和美国分别为350亿美元和240亿美元,分别占其国内农业生产总值的50.5%和27%。欧盟每年提供的农业出口补贴高达130亿以上。欧盟、日本和美国对农业的财政支持占政府支出的比例高达15%左右。

乌拉圭回合谈判的重要成果之一就是首次将农产品贸易全面纳入到世界多边贸易体制的有效管理之中,达成了《农业协议》,为农产品贸易自由化奠定了基础。但是,乌拉圭回合《农业协议》

从本质上来讲只是个贸易自由化取向的改革方案,其体现的农产品贸易规则和纪律与 WTO 一般原则并非完全一致,仍然存在着许多“例外”。《农业协议》中有关农业国内支持的规定,如黄箱政策微量许可、绿箱政策、蓝箱政策是将农业作为特殊情况来处理的。《农业协议》和平条款规定了 WTO 反补贴协议不适用于农业贸易。《农业协议》前言解释了这种特殊处理的原因,即“注意到非贸易关注,包括粮食安全和保护环境的需要”。《农业协议》第 20 条明确规定在继续改革进程时要考虑非贸易关注。

为什么长期以来农业一直受到许多国家政府的高度保护而没有纳入世界多边贸易框架,这种对农业的保护是否具有一定合理性,WTO《农业协议》有关农业国内支持等方面的特殊规定的理论依据是什么,农业改革进程的继续和新一轮农业谈判如何充分考虑许多 WTO 成员特殊关注的问题,这是提出非贸易关注和农业多功能性问题的贸易背景。

长期以来,农产品贸易一直游离于世界多边贸易体制的有效管理之外,这是农业贸易保护的必然结果。当前,在推进农产品贸易自由化进程的同时,农业多功能和非贸易关注问题的提出,在一定程度上说是农业贸易保护理论的新发展。如何理解农业多功能和非贸易关注问题的实质,农业多功能和非贸易关注目标的提出是否有其合理性,是否确实违背了世界贸易组织贸易自由化的宗旨,或者这些非贸易关注目标是否可以通过那些与贸易自由化目标并不冲突的其他方式而得以实现,这是问题争论的核心所在。有关农业多功能和非贸易关注的讨论关系到 WTO 新一轮谈判的走向和农产品贸易自由化的发展,不能不对我国农产品贸易和农业发展产生影响。

1.2 非贸易关注问题的演变

非贸易关注问题的提出可以追溯到 20 世纪 80 年代末和 90 年代初日本提出的“稻米文化”。为保护其国内稻米市场,日本提出,日本文化与水稻种植密切相关,日本国内许多节日和庆典是根据水稻的播种、移植和收获活动确定的,保持日本水稻生产也就保护了日本的“稻米文化”。1992 年联合国环境与发展大会通过了《21 世纪议程》以及 1996 年世界粮食首脑会议通过的《罗马宣言和行动计划》提出了农业多功能性概念。1999 年 9 月,联合国粮农组织和荷兰政府在马斯特里赫特专门召开了国际农业和土地多功能会议。1999 年 11 月联合国粮农组织第 30 届大会和 2000 年 5 月联合国可持续发展委员会第 8 次会议对农业多功能性进行了审议。在审议中,欧盟、日本、韩国等国家特别强调农业的多重功能,强调农业对保护文化遗产、确保粮食安全、保持空间上的平衡发展、保护地面景观和环境具有不可替代的重要作用,呼吁各国和国际社会加强对农业多功能性的研究。美国和凯恩斯集团则针锋相对,认为农业多功能性概念是一些国家为了替其农业高保护政策寻求理论依据,它将阻碍农产品贸易自由化进程,因此坚决反对农业多功能理念。

在推动联合国粮农组织和联合国可持续发展委员会开展农业多功能性问题讨论的同时,欧盟、日本、韩国等利用 WTO《农业协议》第 20 条提出的非贸易关注概念,积极推动国际社会和 WTO 新一轮农业谈判对“非贸易关注”的讨论和研究。2000 年 7 月,日本、韩国和欧盟在挪威发起召开了首届国际非贸易关注大会,来自 40 个国家和地区的代表参加了这次会议。会议认为农业的特殊性要求 WTO 对农业实行区别对待,未来 WTO 农业贸易改革中应充分考虑农业的这些特殊性和多功能性。农业在经济、社会、文

化和环境等方面都具有重要作用,各国有权追求其实现农村发展的政策目标,必须给予各国政府一定的灵活性,以便保证农村的持续发展和实现农村社会、政治的稳定。实现粮食安全的最佳途径是将发展国内生产与进口和储备结合起来,未来的贸易体制改革中,应允许成员国采用国内支持和边境措施,维持一定的国内生产水平,农业生产系统可以在维护自然景观、保护生物多样性、防止自然灾害、保护历史遗产等方面对人类社会做出贡献。农业的这些作用单靠市场力量本身是无法实现的,世贸组织的规则必须给予各国政府一定的采取适当政策的灵活性。现实中,只有发达国家有能力通过绿箱政策对农业提供有效的支持,而发展中国家并不具有相应的实力,发展中国家必须被允许采取其他相应的保护措施。为了合理解决农业中的非贸易问题,必须充分考虑每个国家在优先目标、生产条件等方面的具体情况,仅仅靠采用绿箱政策往往难以解决,还需要采用必要的边境控制措施,特别是对发展中国家来说,可以考虑给予他们更大的市场准入机会,给予他们更多的保护本国农业的权利。

在 2000 年 3 月启动的 WTO 新一轮农业多边贸易谈判中,许多 WTO 成员在提交的提案和建议中突出了农业多功能和非贸易关注问题。上面提到的国际非贸易关注大会的报告也被欧盟、日本、韩国等国家提交给 WTO 农业委员会特别会议审议。非贸易关注问题涉及的内容非常广泛,许多成员根据各自农业发展现状和特点以及维护自身利益需要,提出了不同的非贸易关注的侧重点和内容,这些内容主要与农业多功能有关。欧盟侧重于保持农业部门提供公共产品的能力、保护环境、提供农业景观、保持农村活力和地区平衡发展、动物福利;挪威强调保存文化遗产和生物多样性以及维护动植物和人类的卫生与安全;瑞士侧重于粮食安全、“稀疏人口的需要”、环境和风景保护问题以及食品质量;日本、韩国则特别强调粮食安全问题。农业多功能和非贸易关注问题已成

为新一轮农业多边贸易谈判的重要议题,必将对世界农产品贸易自由化发展产生重要影响。

目前对非贸易关注问题的系统和理论研究还比较缺乏。国际上对农业多功能性研究较为深入的国际组织有经济合作和发展组织(OECD)和联合国粮农组织(FAO)。1998年3月OECD部长会议正式提出了农业具有多功能性的概念,但同时也强调应该使农业部门能够对市场信号及时做出反应,应该将农业纳入多边贸易体制中。OECD秘书处对此进行了研究,主要运用联合生产、外部性和公共产品的理论从一般意义上分析了农业多功能性存在的原因和本质特征,试图提出一个统一的定义,建立一个所有成员都能接受的分析框架,以便逐步澄清“多功能性”的含义。然而OECD成员对此做出的反应表明,不同成员对于农业多功能性这一概念的定义,在农业政策分析中的价值存在着根本性的观念差别和立场差别。尽管如此,OECD运用联合生产、外部性和公共产品理论来分析农业多功能性的方法具有十分重要的理论意义和方法论价值。

联合国粮农组织最早于1996年世界粮食首脑会议上提出农业多功能性概念,1999年在荷兰召开了国际农业和土地多功能会议,并在其大会和理事会上对此进行了审议,但因各成员在此问题上存在严重分歧而没有达成协议。目前,联合国粮农组织正在开展农业的多重作用(roles of agriculture)研究,目的是要通过对所选择的发展中国家进行案例研究和比较研究,确定发展中国家农业在社会、经济、粮食安全、环境和文化方面具有的多重作用,并对这些作用的价值进行量化。联合国粮农组织目前已完成了该项目的研究分析框架。

从世界各国的情况看,日本对农业多功能性研究开展的较早,主要也是从联合生产、外部性和公共产品三方面来分析农业多功能特征,而且完成了大量的量化研究,多数研究表明日本农业多功

能价值接近农业国内生产总值。考虑到计量方法的选择和科学性,参照系的确定,作为公共产品的供需均衡的确定,各种非商品功能的相互置换、替代、综合、重复等因素,这些定量分析结果的科学性不是没有疑义的。此外,韩国在农业多功能问题的研究和量化方面也开展了大量工作。