

世界农业问题研究

(第五辑)

唐正平 主编

中国农业出版社

主 编	唐正平		
副主编	李正东	金世生	蒋协新
编 委	胡延安	卢肖平	屈四喜
	倪洪兴	罗 鸣	毕建英
	于 彤	唐盛尧	王维琴
	陈晓彤	王锦标	李宇彤

序 言

当前，随着国际经济一体化的形成和中国加入 WTO，农业的开放度更高，市场范围更大，竞争更加激烈。我国农业正处于一个阶段性的转折时期，其阶段性特征不仅表现为农产品供给由长期紧缺转变为阶段性过剩，而且表现为农业发展目标、运行机制和工作重点都产生了一系列深刻变化。从发展目标上看，由以保障供给为主转变为提高农村经济整体效益、增加农民收入和改善生态环境；从运行机制上看，由计划调控转变为市场调节；从工作重点上看，由研究生产为主转变为研究包括市场、生产、加工和销售在内的整个产业链；农业资源的配置要从原来的一省一地向着眼全国以至面向世界转变；运行规则要从适应我国市场经济的要求向与国际惯例接轨转变。农业的内涵和外延都在发生深刻变化。这就要求我们转变观念，勇于探索，不断创新，以适应新时期农业发展的要求。面对更为开放的环境，我们还必须借鉴国外发达国家的有益经验。各个国家的国情不同，农业生产条件和发展水平也有差别，故不可生搬硬套别国的经验，但是农业作为一个产业，在发展中又有许多共性的规律，因此，借鉴别国的经验和教训，对一个国家的农业发展也是十分重要的。

本书所汇编的农产品国际贸易争端解决机制，中美农业预算内容、结构和目标比较，国外的农业保险机制，农村小额信贷的

应用和农业推广体系的建设等问题，都是我们关注和亟需解决的热点问题。这些研究成果，无论在理论上和实践上，对我们都很有参考价值。

农业部副部长



2002年7月23日

目 录

序 言	农业部副部长 刘坚
农产品国际贸易争端及其发展趋势与我国的对策	1
美国农业预算对我国的借鉴价值研究	38
中美农业投资结构、领域及财政支农的比较研究	125
农业保险：有关国家的经验及启示	179
中国粮食安全状况	
——世界粮食首脑会议后续活动执行报告	210
国外农村小额信贷研究	237
美国农业推广体系研究	
——密歇根州的例子	292
国外农业国际合作机制研究	310
农业多功能性及其对国际农产品贸易的影响	373

农产品国际贸易争端及其发展趋势与我国的对策

乌拉圭回合协议使农产品国际贸易实质上结束了游离于多边贸易协定之外的历史，将农产品更严格地纳入到 WTO 多边贸易框架的管辖之下，削减了农产品贸易限制，扩大了农产品国际贸易的自由化程度。乌拉圭回合取得的另一个重要成就，是完善了贸易争端解决机制，为各国解决贸易争端提供了谈判场所和解决程序。近年来，国与国之间的贸易争端不断发生，且有愈演愈烈之势，其中农产品贸易争端占了很大比例。农产品国际贸易争端问题是一个敏感问题，在国际贸易中经常发生。本文在分析已出现的争端案例的基础上，探讨其产生的原因、影响因素及发展趋势，研究我国面对争端将采取的对策，为我国应对今后可能出现的农产品贸易争端作准备。

一、WTO 框架下农产品国际贸易争端的典型案例回顾

在国际贸易争端中，与农产品有关的争端占第一位。根据 WTO 在网上公布的材料，从 1995 年 1 月 1 日 WTO 正式成立，截至 2002 年 5 月 13 日，其争端解决处已经受理了 257 宗案件，其中涉及农业方面的是 100 宗，超过 1/3。而农产品国际贸易在全球贸易中的份额仅占 12% 左右。农产品贸易争端的比重远大

于农产品贸易的比重。我们回顾两个典型案例，以期对争端过程中窥豹。

表 1 1995—2001 年世贸组织受理的农产品贸易争端数目

项目 \ 年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	合计
争端总数	22	42	46	44	31	29	27	241
农产品争端数	15	11	26	13	11	8	13	97
所占比重 (%)	68.2	26.2	56.5	29.5	35.5	27.6	48.1	40.2

资料来源：根据世贸组织在其网站 www.wto.org 上公布的资料翻译整理。

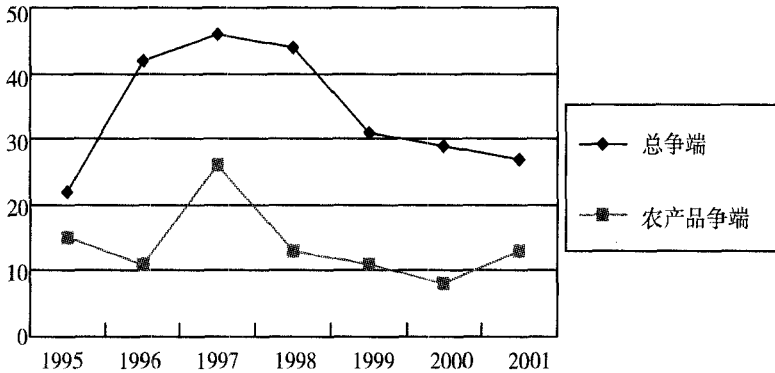


图 1 1995—2001 贸易争端案例数目

(一) 美国诉欧盟牛肉案：有关检疫措施违反动植物卫生协定 (SPS) 的争端

美欧牛肉荷尔蒙争端、美欧香蕉争端都曾引起媒体的广泛关注。美欧牛肉争端主要是美国、加拿大等国认为欧盟有关荷尔蒙添加剂的规定，影响了他们向欧盟的牛肉出口，而这些规定是不符合 WTO 有关规则的，要求欧盟改变。

1. 争议的基本事实。从 1981 年起，欧共体 (欧盟) 理事会就通过一系列文件，禁止进口饲喂过荷尔蒙添加剂的牛肉。1997

年7月1日以后,欧盟不但继续这一禁令,还加强了控制和检测措施,同时规定了处罚措施。

美国提出,欧盟的这一禁令影响了美国的牛肉出口,禁令违反了《实施卫生与植物卫生措施协定》(SPS协定)第3条、第5条和《1994年关税与贸易总协定》(GATT1994)第1条、第3条,要求欧盟的政策符合WTO的规则。

2. 诉讼:专家组的结论。1996年1月26日,美国根据WTO争端解决谅解(DSU)及SPS协定、技术性贸易壁垒协定(TBT)、农业协定和GATT1994的有关规则,要求与欧盟进行双边磋商。2月2日,澳大利亚和新西兰要求加入磋商,2月8日,加拿大要求加入磋商。3月27日进行了磋商但未取得满意成果。4月25日,美国要求成立专家组。5月20日,WTO争端解决机构(DSB)决定成立专家组。澳大利亚、新西兰、加拿大、挪威作为第三方参与。7月2日,3位专家组成的专家组成立。

1997年8月18日分发的专家组报告裁定:欧盟维持没有通过风险评估的检疫措施,不符合SPS第5条第1款的规定;欧盟采用的不同措施差异很大,导致了贸易歧视和变相的贸易限制,不符合SPS第5条第5款的规定;欧盟维持没有依据国际标准的检疫措施,与SPS第3条第1款的规定不符。专家组建议世贸争端解决机构(DSB)要求欧盟将其争议措施与WTO相一致。

3. 上诉。欧盟不接受专家组的裁定,与1997年9月24日提出上诉。

1998年1月16日,上诉机构分发了其报告,在实体上维持了专家组的裁定,在关于举证责任及对WTO一些协定条文的解释方面推翻了专家组的意见。例如,上诉机构推翻了专家组关于欧盟的措施带来贸易歧视的裁定,认为欧盟的措施没有违反SPS第5条第5款的规定。上诉机构建议争端解决机构要求欧盟修改其违反SPS协定的措施,使其符合WTO的规定。1998年2月13日,争端解决机构(DSB)通过了上诉机构的报告和修改后

的专家组报告。

本案是世贸组织争端解决机构受理审查的第一例关于动植物卫生检疫措施方面的贸易争端，从判例上来说对今后解决此类争端有重要影响。尽管仔细研究专家组报告及当事双方的辩诉更多地是律师们的责任，但专家组及上诉机构对 SPS 有关条文的解释，对研究农产品国际贸易问题的经济学家们也是有益的。当今世界，环境保护的浪潮日益高涨，农产品检疫有成为新的贸易保护手段的趋势，值得关注。

（二）美欧香蕉案：有关贸易歧视的争端

持续多年、差一点就引发美欧贸易战的香蕉贸易争端，曾被大西洋两岸的媒体大势渲染，引起了世人的广泛关注。香蕉案涉及多方利益，争端从 GATT 时期持续到 WTO 时期，是非常典型的一个案例。

1. 引起争议的欧盟（欧共体）香蕉进口管理制度。在香蕉共同体成立之前，欧共体在香蕉进口方面没有统一的政策，各成员由于历史原因形成不同的管理制度：①开放模式，为德国采用，无论香蕉的产地，均一视同仁，免税进入德国；②保护模式，为英国、法国、葡萄牙、西班牙、意大利等原殖民主义宗主国采用，只向非洲、加勒比、太平洋原殖民地国家（简称 ACP 传统进口国）开放市场；③区别对待模式，为比利时、卢森堡、爱尔兰、丹麦采用，对 ACP 传统进口国免关税，对来自其他地区的香蕉征 20% 的进口关税。

经过欧盟内部整合，1993 年 7 月 1 日，成立了欧共体香蕉共同市场，统一了香蕉进口管理制度。第一，对欧共体自己的香蕉生产者，若因共同市场成立导致价格下降，欧共体补偿其损失；第二，对 ACP 传统进口国，实行关税配额管理，配额内（年均 85.77 万吨）实行零关税，配额外实行从量税，每吨 750 欧洲货币单位（ECU）；第三，对于其他来源地的香蕉也实行关

税配额管理，配额为 200 万吨，配额内关税每吨 100 欧洲货币单位，配额外关税每吨 850 欧洲货币单位。还对欧盟内的经营者规定了一套许可证制度，将经营从 ACP 传统进口国进口的经营者，与从 ACP 非传统国进口的经营者及其他地区进口的经营者区别对待，对第一类经营者宽松对待，对第二类经营者管理严格。欧盟给予 ACP 传统出口国以特惠待遇，依据欧盟与 ACP 国家鉴定的若干个《洛美协定》。欧盟还与这些国家签定了香蕉框架协议，以保证这些国家的香蕉出口。

2. 中美洲国家及美国的异议。欧盟是世界主要香蕉进口者之一，其向 ACP 传统进口国的特惠，使得从这些国家输往欧盟的香蕉数量上升，而其他地区的香蕉出口受到影响。国际香蕉投资也向 ACP 传统进口国移动。未受香蕉框架协议保护的中美洲国家如厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥等国向欧盟的香蕉出口下降，香蕉产业受到打击。这些国家认为欧盟的制度存在歧视，违反 WTO 的非歧视性原则。

美国也是香蕉进口国，并不向欧盟出口香蕉，为什么也加入到争端里来呢？原因是，中美洲的很多香蕉种植园都由美国的跨国公司经营，称之为“美元香蕉”。美国公司想以“美元香蕉”扩大在欧洲市场上的份额。欧盟的前述制度使美国公司的希望落空，招致美国的不满。

1995 年 9 月 28 日，危地马拉、洪都拉斯、墨西哥和美国要求就欧盟香蕉进口体制进行磋商。在磋商过程中，厄瓜多尔成为 WTO 成员，也要求与欧盟进行磋商。1996 年 2 月 5 日，上述 5 国正式向 WTO 争端解决机构提出同欧盟的磋商要求。

5 国认为，欧盟在香蕉进口和分销体制中所采取的配额及许可证等管制措施歪曲了 WTO 的一般原则，对非洛美协定缔约国构成贸易歧视。

欧盟辩称，并没有蓄意对申诉方进行贸易歧视，对 ACP 国家的优惠是欧盟履行《洛美协定》的必然结果，而 GATT 已于

1994年批准了欧盟基于洛美协定的此项豁免，即“洛美弃权”（Lome waiver）。

磋商未果，申诉方要求成立专家组。

3. **WTO争端解决机构的裁定。**1996年5月8日，WTO争端解决机构决定成立专家组。专家组于1997年5月22日分发专家组报告，裁定欧盟的香蕉进口管理制度在具体运作过程中超出了“洛美弃权”的范围，与GATT1994的第1条、第3条和第13条不符。欧盟对来自非ACP传统国的香蕉实施更严格的管理程序，违反了进口许可证协定。专家组接受了美国的观点，认为欧盟对经营不同来源地香蕉的经营者的不同待遇违反了服务贸易总协定。

申诉人和被诉人都对专家组对WTO规则的解释不满，提出上诉。上诉机构基本维持了专家组的意见，要求欧盟在适当时间内使其香蕉进口管理制度与WTO有关规则相一致。

欧盟接受了裁决，并按世贸组织的要求，不晚于1999年1月1日修改香蕉管理制度。

4. **再起争端。**欧盟于1998年7月公布新规定，对香蕉进口管理制度进行修改。修改后的制度依然以关税配额管理为基础。对ACP传统进口国任维持原来的配额，但取消了国别配额；对非ACP国家的配额增至255.3万吨，对份额超过10%的国家分配了国别配额，配额内税率降至每吨75欧洲货币单位，配额外税率降为每吨737欧洲货币单位。

美国与其他4国认为欧盟的新制度没有实质性改变，原制度中的歧视本质继续得以保留，ACP传统进口国继续享受特惠，质优价廉的“美元香蕉”继续受到歧视。

欧盟认为修改后的香蕉进口管理制度符合WTO的裁定，保持原有的关税配额管理制度是为了避免ACP传统进口国家的出口遭受冲击。

美国等5国对欧盟的解释不满，与1998年8月18日通过

WTO正式提出与欧盟谈判。双方谈判后，欧盟于10月28日公布了新制度，对原制度进行了部分修改。

尽管欧盟再次进行了修改，但仍未满足美国的要求。1998年11月11日，美国以欧盟的新香蕉制度不符合WTO的要求为由，单方面宣布了初步拟定的报复清单和制裁时间表，威胁欧盟若不让步，美国将于1999年1月1日起开始实施贸易制裁。

欧盟也不示弱。谴责美国单方面宣布制裁的行为不符合世贸规定。欧盟宣布将如期于1999年1月1日实施新制度。

美国认为欧盟在利用WTO争端解决机制中的漏洞故意拖延时间，于1999年1月14日向WTO申请授权采取报复措施，终止向欧盟减让数额为5.2亿美元的关税。在美国的制裁威胁下，美欧进行了谈判。谈判达成一项临时协议：WTO原则上同意美国实行贸易制裁，但制裁程度由争端解决结构进行仲裁，在仲裁之前不批准美国进行制裁。1月29日，应欧盟的请求，仲裁组成立。

3月初，制裁组表示无法在3月2日前完成工作，需要更多的时间和证据来证明欧盟新香蕉进口制度对美国等国造成的损害。这引起美国的强烈不满，单方面宣布对来自欧盟的20种产品征收100%惩罚性关税，总值5.2亿美元。欧盟要求召开紧急会议讨论此问题。在紧急会议上，美国这种单方面采取贸易制裁的行为没有得到各方的支持。

1999年4月，专家组报告和仲裁组报告终于作出。专家组认为，欧盟的新制度仍存在缺陷，违反了GATT所规定的最惠国待遇原则和国民待遇原则。5月6日，WTO通过该报告。欧盟表示接受该报告。

仲裁组的报告认为，欧盟新的香蕉进口制度确实对美国造成了损害，但损害程度不是5.2亿美元，实际损失约为1.914亿美元。香蕉案告一段落。

二、农产品国际贸易争端的特点与国别分布

如前所述,虽然农产品贸易只占全球贸易量的 12% 左右,但世贸组织成立以来,发生的贸易争端却有 1/3 左右与农产品贸易有关,可见,农产品贸易领域是发生争端相对较多的领域。

(一) 农产品争端发生的主要领域

表 2 是我们整理的与农产品有关的贸易争端所涉及的 WTO 规则的排序。由于一起争端往往涉及到多项条款,我们这里以涉及的主要协议来归类。如表 2 所示,在农产品贸易争端中,与动植物卫生检疫协议(SPS 协议)有关的争端数目达 14 起,占 17.7%,排在首位。与保障措施协议有关的争端排在第二位,共

表 2 世贸组织成立后与农产品有关的贸易争端所涉协议频次

涉及的协议	争端数目(起)
1. SPS 协议	14 起
2. 保障措施协议	13 起
3. GATT 第 2 条“关税减让表”的争端	10 起
4. GATT 第 11 条“普遍取消数量限制”的争端	8 起
5. 反补贴协议	7 起
6. TRIPS 协议	5 起
7. GATT 第 1 条“普遍最惠国待遇”的争端	5 起
8. 反倾销协议	5 起
9. 农业协议	3 起
10. 贸易技术壁垒协议	3 起
11. GATT 第 3 条“国内税和国内法规的国民待遇原则”的争端	3 起
12. GATT 第 13 条“数量限制的非歧视性管理”的争端	2 起
13. 进口许可证协议	1 起
总 计	79 起

资料来源:根据 WTO 公布的有关资料整理。

13起。涉及农产品关税减让方面的争端10起，占第三位。数量限制，反补贴、知识产权、反倾销、国民待遇等方面分别发生了5起以上贸易争端。从1995年以来的情况看，动植物检疫措施与保障措施是发生争端最频繁的两个领域。

与所有贸易争端相比，农产品争端的分布也是比较广泛的。如表3所示，世贸组织成立以来到2002年1月发生的200多起争端，涉及22个条款（协议），其中13个领域发生了与农产品有关的贸易争端，覆盖率为59%。可见，农产品争端涉及协议和条款是相当宽的。而涉及动植物检疫的争端100%是农产品争端，涉及保障措施协议的争端62%与农产品有关，在关税减让，取消数量限制、国民待遇等方面，农产品贸易争端也占到三成至五成。这与表2显示的情况完全吻合，在动植物检疫、保障措施、关税减让、数量限制、国民待遇等方面，是农产品贸易争端的多发领域。

表3 按涉及协议对WTO争端进行的分类

(1995.1.1—2002.1)

争端涉及主要协议	争端数 (起)	与农产品有 关的争端
1. 反补贴协议	38	7/18.4%
2. 反倾销协议	36	5/13.9%
3. GATT第3条“国内税和国内法规的国民待遇原则”的争端	20	3/15%
4. TRIPS协议	22	5/22.7%
5. GATT第2条“关税减让表”的争端	19	10/52.6%
6. GATT第11条“普遍取消数量限制”的争端	16	8/50%
7. SPS协议	14	14/100%
8. GATT第1条“普遍最惠国待遇”的争端	14	5/35.7%
9. 保障措施协议	21	13/61.9%
10. 进口许可证协议	6	1/16.7%
11. 政府采购协议	4	0
12. 农业协议	3	3/100%
13. GATT第13条“数量限制的非歧视性管理”的争端	3	2/66.7%
14. 纺织品与服装协定	5	0
15. 服务贸易总协定	4	0

(续)

争端涉及主要协议	争端数 (起)	与农产品有 关的争端
16. 贸易技术壁垒协议	6	3/50%
17. 原产地规则协议	3	0
18. TRIMS 协议	3	0
19. GATT 第 24 条“适用领土一边境贸易—关税同盟和自由贸易区”	1	0
20. DSU	2	0
21. GATT 第 7 条“海关估价协议”	2	0
22. 民用飞行器贸易协定	1	0

资料来源：根据 WTO 公布的有关资料整理。

(二) 发生贸易争端的农产品类别

农产品种类繁多,国际贸易涉及的农产品范围非常广泛,但发生争端的产品范围却相对集中。从 1995—2001 年所发生的 97 起农产品贸易争端来看(表 4 和图 2),畜产品的争端案例最多,占 25.8%,园艺产品的争端案例排在第二位,占 16.5%,粮食排在第三位,占 15.5%,涉及全部农产品的案件排在第四位,占 14.4%。如果我们把产品分为动物产品和植物产品,那么动物产品的争端占 37.1%,植物产品的争端占 32%,余下的为其他争端案例。

表 4 世贸组织受理的农产品贸易争端涉及产品分类

(1995—2001 年)

单位:起

产品名称	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	合计	比重%
粮食及其加工品	3	1	1	5	2	1	2	15	15.5
畜禽及其副产品	0	2	10	5	6	1	1	25	25.8
水产品	5	2	1	0	0	2	1	11	11.3
园艺产品	2	3	1	1	2	1	6	16	16.5
其他产品	0	0	1	2	1	2	1	7	7.2
综合	1	3	7	0	0	1	2	14	14.4
水及酒	4	0	5	0	0	0	0	9	9.3
合计	15	11	26	13	11	8	13	97	100.0

资料来源：根据 WTO 网站公布的数据整理。

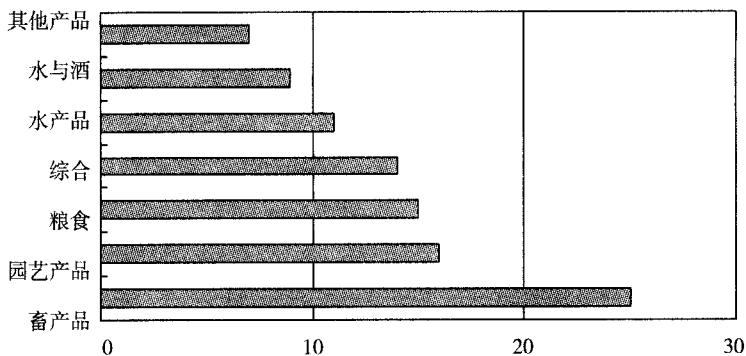


图2 1995—2001 争端所涉及的产品分类

农产品争端案例比较集中的第二个特点是，在同类产品中，争端往往集中在几个品种上。如粮食产品，主要集中在涉及的是小麦和大米，其他产品或者极少涉及，或者从来没有发生过贸易争端；在15个粮食类产品的贸易争端中，其中涉及小麦的6个、大米的4个、玉米的1个。畜产品主要集中在肉类和奶制品；经济作物主要集中在糖类；水产品主要集中在鱼类；园艺作物则主要集中在水果类。

（三）争端的国别情况

1. 起诉方。从我们所收集的97宗案例（表5）显示，美国是世界上起诉别国最多的国家。早在1995年4月6日，美国就已经作为世贸组织成立后第一起农产品争端（WT/DS3）^①的申诉方，开始了它积极利用贸易争端解决机制的贸易“征战”。不包括美国与别的国家共同起诉的案例（如香蕉争端），只是美国单独提出的申诉案例，就占了全部案件的22.7%。美国每年都

^① 1995年4月6日，美国指责韩国对进口农产品的检验措施违反了GATT第3条和第11条，SPS协议第2条和第5条，TBT协议第5条和第6条，农业协定第4条。

提出申诉案，占据着主要申诉成员的位置。

欧盟紧随其后，是第二个提出申诉最多的成员方。在已发生的农产品贸易争端案例中，16宗由欧盟提出。加拿大提出的申诉案11宗，排在第三位。

表5 1995—2001各年争端起诉国一览表

单位：起

国 家	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	合计
美国	4	2	9	2	2	2	1	22
欧盟	1	1	9	2	2	1	0	16
加拿大	5	1	1	2	2	0	0	11
澳大利亚	0	0	1	0	2	0	0	3
菲律宾	1	1	0	0	0	0	0	2
秘鲁	1	0	0	0	0	0	1	2
智利	1	0	1	0	0	0	1	3
泰国	1	0	0	0	0	1	0	2
斯里兰卡	0	1	0	0	0	0	0	1
乌拉圭	0	1	0	0	0	0	0	1
墨西哥	0	1	0	0	0	0	0	1
新西兰	0	0	2	1	1	0	0	4
巴西	0	0	1	1	0	2	1	5
巴拿马	0	0	1	0	0	0	0	1
瑞士	0	0	1	1	0	0	0	2
阿根廷	0	0	0	1	0	1	1	3
印度	0	0	0	1	0	0	0	1
匈牙利	0	0	0	2	0	0	2	4
巴基斯坦	0	0	0	0	0	1	0	1
哥伦比亚	0	0	0	0	0	0	2	2
波兰	0	0	0	0	0	0	1	1
哥斯达黎加	0	0	0	0	1	0	0	1
其他	1	3	0	0	1	0	3	8
合计	15	11	26	13	11	8	13	97

注：将多个成员共同起诉的案例被放在其他栏。

如果不计算共同申诉的案件，在由各成员方单独提出的89宗案件中，发达成员美国、欧盟、加拿大、澳大利亚、新西兰、