

乌拉圭谈判中的农业问题

江 林 编译

一、关贸总协定与农产品贸易

众所周知，发达国家对农业的保护远远超过对制造业的保护。西欧国家和日本国内食品的价格通常是国际市场价格的二倍。在大多数工业国家，农产品贸易政策已成为各项价格补贴政策生效的一种手段，其目的是通过收入再分配支持农业。

在许多发展中国家，农业是征税的，而制造业一般都得到保护以免受到进口的竞争。更为不同的是：在发达国家，对农业的明确保护从一开始就不受关贸总协定的约束；相反，许多发展中国家则实行进口替代战略，农业往往被忽视，因为工业化明确或不明确地受到重视。

温带农产品一开始就成为多边贸易谈判的一个议题。许多热带产品有较多的机会扩展出口，作为原料，发达国家对这些产品的保护程度较低。因此，大量热带农产品贸易是遵循关贸总协定规则的。但温带及亚热带农产品要进入发达国家就要受到许多限制。这是由于减少消费代用品受到保护，按加工程度上升而提高关税以及一些产品在温带和亚热带都能生产的缘故。

大部分温带及亚热带农产品的贸易不受关贸总协定规则约束。美国早就宣称：国内农业政策不必服从国际限制和国际监督；欧洲经济共同体和日本现在也坚持这一观点。

最近数十年来，农产品贸易是通过双边协定和市场分配的安排进行的，并默认许多“安全保障措施”以对付所谓不正当的行为。十年来，工业国家的农业补贴大大增加。在美国，农业补贴由1980年的27亿美元增加到1986年的258亿美元。欧洲经济共同体也把该项费用从10年前的62亿美元增加到1986年的215亿美元。

当今世界对农业的保护程度远比1973年东京回合时为高。一些主要贸易国对于农产品贸易既不承诺多边自由贸易，也不承诺让关贸总协定拥有制定和实施有关规则的权力。1985年，由关贸总协定总裁所任命的一个独立研究团体提出了一个报告，为各国政府今后的行为提出15项贸易改革建议。现在，尽管对农业政策改革的必要性一般没有异议，但在农产品贸易谈判中，总的趋向和途径仍是未得到解决的问题。

发展中国家的谷物出口是世界农产品贸易增长的主要方面。在发展中国家的农产品出口收入中有65%以上来自富裕的经济合作与发展组织国家。事实上，许多发展中国家的经济增长率也取决于出口收入，而出口收入主要来自农业。

发展中国家的农产品贸易面临着严峻的现实：经济大国在遵守多边贸易条例方面与经济小国大不相同，因为他们在农业贸易量和世界价格方面有举足轻重的影响。在发达国家，除农业外没有任何部门以如此高的比例把产品以低于内销的价格在世界市场上销售。这在很大程度上是发达国家农业政策的直接作用。

由于单个发展中国家对市场的影响力极小，并且他们在贸易谈判中还未形成统一的力量，因此，通过国际准则的确认来制约经济大国是符合弱小国家利益的。关贸总协定也许能起到这一作

用。除了依靠关贸总协定外，发展中国家也许没有其他选择。

在分析非关境措施对农产品贸易的影响问题时，应包括两个方面：(1)扶植农业的国内措施中哪些可构成“贸易”措施；(2)对农业施加越来越大影响的宏观经济政策怎样影响汇率和农业竞争力。

过去，改进贸易体制的国际努力主要集中在关境措施上，如关税、进口数量限制、出口补贴等。现在关境措施与非关境措施的作用差别消失了。对农业来说更是如此。国内价格支持（财政支持、投入补贴、税收等）对农产品有很大影响。那些无限制地支持国内价格的政策（如保护性补贴等）对贸易的长期发展所起的作用也是无法估计的。尽管东京谈判对农业补贴的作用已极为关注，但直到现在，关贸总协定的贸易准则对那些国内政策仍无法实行有效的约束，谈判者们仍不得不面对一些棘手的问题，诸如国内政策是否可以在国际会议上讨论，建立怎样的机制来消除各国政策在世界市场上导致消极后果的冲突等。

最近几年，大多数影响贸易量的新措施都是非关税壁垒。这些措施所带来的问题很难解决。现在，越来越多的农产品贸易受困于非关税壁垒，如数量限制、政府专营、技术障碍（健康与卫生标准、包装及标签要求等）、海关估价与海关税目、以及新近流行的自愿出口限制等。在难以约束的、以非关税壁垒为主的保护主义盛行的情况下，关贸总协定非但不能顺利促进贸易自由化，并且连维护已取得的谈判成果也很困难。

宏观经济政策是非关境措施对农产品贸易所施加的另一个主要手段。它会影响汇率及农产品市场和贸易。例如 1983~1985 年间的美元升值，使得世界小麦价格接近于欧洲经济共同体内部所维持的高价，并降低了共同体的贸易保护程度和减少了出口补贴，同时也减轻了共同体农业政策的财政压力。这样，美国的宏观经济政策对共同体的农业政策形成了巨大影响。可以断言，贸易保护与不当的汇率关系之间的联系将成为贸易谈判的主要问题，对于那些将要与关贸总协定建立更为密切关系的发展中国家来说，更是如此。

二、经济合作与发展组织国家的农业保护政策所产生的影响

影响有三个方：压低世界市场价格和减少发展中国家的出口收入，从发展中国家进口成本的提高上获取利益，以及加剧世界市场价格波动。为了取得较快的经济增长，发展中国家必须平衡工、农业产品的贸易。当前，工业国家的低速增长、高利率及对各主要农产品实行复杂的保护政策，使得发展中国家的政策制定者很难阻止国内某些集团要求倾向国内的贸易政策。如果不能增加外汇收入，发展中国家就不能减少外债。对于许多发展中国家来说，农业是外汇收入的主要来源。大多数外债沉重的发展中国家很难压缩进口以便省下外汇支付外债。

发达国家所采取的贸易限制的严厉程度对不同国家和产品是不相同的，但往往是通过人为的压缩本国对某些农产品的消费和增加另外一些农产品的国内生产来压低世界市场价格。其结果是，不实行补贴的国家的农产品出口量减少。价格降低和出口量减少使出口农产品的发展中国家的收入和福利降低了。另一方面，许多进口谷物的发展中国家却因为发达国家压低了世界市场价格而得到好处。

自由贸易所带来的收益在发展中国家的分配是不均的。例如，谷物自由贸易可能使低收入国家（人均国民生产总值低于 400 美元）受到损失，而澳大利亚、加拿大、美国以及阿根廷、泰国等出口谷物的国家将增加他们的收益；不过欧洲经济共同体将会受到损害。

几乎所有的研究都表明，如果经济合作与发展组织国家部分或全部取消贸易壁垒，世界农产

品价格将上涨。像糖、牛肉、奶制品等保护程度高的商品，其上涨幅度更大。发展中国家作为整体在这一价格变动中的所得超过因有许多国家进口谷物而形成的损失。自由贸易带来的第二个好处是价格波动的减弱。取消扭曲国内市场价格的非关税壁垒措施后(特别是各种杂税)，世界市场价格将明显得到稳定。

出口弹性在长时期内比在短时期内要大得多。如果发达国家坚持削减贸易壁垒，发展中国家将会发展新的出口产品，提高加工程度，在农业生产上投入更多的资源，克服对出口的消极态度，并在农业及其他部门采取出口导向型政策。

经济合作与发展组织国家的现行政策是造成世界农产品市场价格不稳和影响发展中国家贸易动向的主要原因。如果这些高度保护主义的工业化国家开放他们的农产品市场，它们国内的价格将会下降并且也许会产生食品价格的不稳定；而世界上其他国家的国内食品价格则可能因国际市场上食品价格上涨而相应上涨并趋向稳定。这一发展可能会促使发展中国家政府减少对农业的征税，而在农业中增加公共投资，以便从变得更为有利可图并且少风险的国际农产品市场上获得出口收益。

三、关贸总协定委员会关于最低进口线以及出口补贴的意见

这是两项值得特别重视的意见，因为这将市场分配与国内价格及财政补贴联系起来。这两项意见的目的是使发达国家终止以严格的进口限制和出口补贴来解决国内供应的做法。该委员会认为，由生产者提供的出口补贴才是唯一可允许的。这样的补贴将降低生产者所获得的实际价格。但这是否行得通取决于筹集补贴金的计划。另一项意见是要求实行进口限制的国家把进口量至少扩大到本国产量的某一百分比，如10%。凡未达到该百分比的国家从一开始就应落实这一最低进口线。这一规则对净进口国和净出口国都应适用。

关贸总协定计划对出口补贴和进口限额规则进行改进，是朝正确方向前进了一步。但这不能替代贸易壁垒的削减。任何这类计划的实施都会使有关国家对相应规则的解释发生分歧。现在更有必要强化关贸总协定在这方面的规则，并改进解决争议的程序。

四、在乌拉圭农贸谈判中，发展中国家的要求与贡献

对于各个具体的农产品市场，各发展中国家与工业国一样具有截然不同的利益。这需从以下三个方面来探讨。

(一) 扩展市场渠道的直接行动

与单方自由化相比，多边自由化将减少为调整而付出的代价。如果各国同时进行自由化，生产者的损失是较小的，这在政治上是重要的。对于各具体农产品来说，受保护的市場开放得越多，该产品的世界市场价格的上涨幅度越大，而生产者价格降低得越少。

这里应注意两个主要情况：(1)工业国的贸易自由化对发展中国家及世界农产品贸易是至关重要的。另外，非关贸总协定成员国的苏联已成为谷物、奶油及糖的主要进口国，以及发展中国家由于低保护政策而成为发展最快的谷物市场。再者，工业国在大多数农产品贸易上具有决定性的影响，并且是世界农贸市场紊乱的主要根源。高居的国内价格是发达国家在农业上过多投入资源的根本原因。(2)非关税壁垒和非关税干预主要被用来影响国内价格，而不是贸易流向。出口补

贴、各种税收及其他干预措施都是国内政策总体的一部分，目的是保证农业收入。为取得实质性的进展，贸易谈判就不应仅限于关税。发展中国家对“关税随加工程度而提升”也甚感关切，所以削减半成品关税也应是一个重要议题。

今后三、四年，应对贸易保护进行全面清理。国内补贴政策应置于国内外参考价格直接对照的基础上，并逐年按一定百分比降低保护程度。对公开保护措施的衡量（涉及国内价格、各种杂税、关税、土地使用费、出口补贴等）可作为保护程度的指数。

对发展中国家来说，谈判应涉及哪些商品是个棘手问题，大多数倾向于优先考虑非谷物商品。因许多发展中国家是谷物进口国，谷物问题最有争议。如果各国强调自身利益，发展中国家在谈判中的地位就会削弱。然而，谷物问题总是谈判中的优先议题。

（二）强化关贸总协定规则

在九十年代，制定农产品贸易规则将是乌拉圭谈判的主要问题，包括废除贸易例外和补贴之类的措施。关贸总协定曾成功地削减了工业品关税，但对付在农业保护上起主要作用的非关税壁垒却不成功。农产品出口国严重关切的是差别性数量限制和国内补贴（长期来一直损害发展中国家），以及关贸总协定无力在这方面进行监督和解决争议。加强关贸总协定在揭露、裁定和处罚违约者方面的能力与权威，对于扩大市场是非常重要的。在关贸总协定内建立一个强有力的监视机制可对各国的贸易政策进行干预，并提高各国政府在贸易行为上的责任心。这对小国和发展中国家特别有利。

（三）互惠原则及发展中国家的贡献

当多边贸易谈判触及到重要问题时，欧洲经济共同体、日本和美国总要先达成某种协议，这对发展中国家及关贸总协定体系的长远利益极为不利。其他国家应受到这三个贸易大户的鼓励以提高谈判地位。鼓励可从两方面作出：（1）为使发达国家承诺新的让步，发展中国家应作出互惠的贸易让步；（2）发展中国家应准备在优先待遇方面作出妥协。

工业品贸易自由化可以为发展中国家进行多边贸易谈判和促进农业增长提供帮助。发展中国家要使农产品贸易有更大的自由，就需要以放宽工业品贸易限制和改善外国直接投资条件作为交换。因此，农产品贸易问题的谈判不能仅限于农业。

发展中国家还可在多边贸易谈判中就优惠待遇事项作出贡献。关键是发展中国家的经济增长和调整在贸易政策上要求较多还是较少的优惠待遇。一些发展中国家仍认为他们的谈判目标是按优惠措施进入发达国家的市场。而大多数经济学家认为，发展中国家的主要利益是来自关贸总协定的关税减让，而不是普惠制下的优惠待遇。普惠制是受到严格限制的，美国排除了许多农产品，而西欧和日本则排除了大部分产品。对大多数发展中国家来说，特别待遇和优惠待遇的价值是有限的。坚持这些待遇就要在其他方面付出较多的让步，并冲淡其他重要问题。优惠待遇对最穷的小国才是有利的。发展中国家应在谈判中强调目标一致，注重那些对自身利益影响最大的措施，如出口补贴和数量限制等。

这包括对低收入国和小国与中等收入国和大国（包括新兴工业国）在权利和义务上加以区分。第一，低收入国和小国从优先贸易中获得的外汇收入是相当可观的。第二，这些国家由于出口单一而极易受贸易波动的损害。第三，提供优惠待遇的国家为此所付的代价相对来说是很小的。第四，逐步放宽贸易控制的发展中国家将提供新的力量帮助最贫穷的发展中国家。

从优惠待遇上升到互惠待遇的中等收入发展中国家可能会影响联盟的建立，并造成与低收入

国家的分裂。这并不意味着低收入国家不能支持中等收入国家在谈判中的新立场。如果从非互惠和优惠待遇中所取得的收入水平仍特别为他们保留的话，低收入国家的利益还是可以得到保障的。另外，低收入国家出口结构的改变和中等收入国家向发达国家及其他发展中国家增加出口的努力，对低收入国家来说也是一项潜在利益。农产品贸易只是发展中国家所关心的一个方面，而建立联盟则涉及许多方面。可以认为，发展中国家在集体谈判中所获得的利益远比仅与主要贸易伙伴单独谈判来得多。

编译自世界银行经济报告

更 名 启 事

中国纺织品进出口公司上海市服装分公司于一九八八年十二月五日起更名为：

上海市服装进出口公司

原由中国纺织品进出口公司上海市服装分公司与国内外有关企业签订的合同和协议以及原有债权、债务均将继续有效。

上海市服装进出口公司

总经理：沈丽琴

公司地址：上海市北苏州路1040号 电话：251000 国际电挂：“GARMENTS” SHANGHAI
国内电挂：“4545”上海 电传：33036/33056 GAREX CN 传真：255148 558349