

农产品贸易谈判为何陷入僵局

江 林

经历了四年的谈判，关贸总协定乌拉圭回合原定于1990年12月初在布鲁塞尔部长级会议上结束，但因农产品补贴问题上的严重分歧

而搁置了所有议题的谈判和已经取得的谈判成果，乌拉圭回合未能按期结束。本文对造成这一严重僵局的主要原因进行分析。

一、世界农产品贸易局势恶化使谈判桌上的火药味更浓

在整个八十年代，世界农产品价格一直呈大幅度下降趋势，其中小麦价格最具代表性。若以1986年底的世界小麦价格指数为1,000，这一指数在1980年底为1,700，1985年底为1,300，1986年第4季度跌到了960的最低点，1988年初开始回升，到1989年初反弹到1,600，但随即又开始下降，1990年则从年初的1,500直线下降到12月初的1,010。世界小麦价格在1988年能有较快回升以及在1989年维持住缓慢下降，其根本原因是1988年的世界性谷物歉收，严重的干旱使美国1988年的谷物收成比1987年减少了将近1/3，导致世界农产品价格普遍提高。1989年世界谷物收成趋于正常后，1990年的世界农产品价格就直线下跌。1990年世界各主要粮食生产国都获得了较好的收成，有些地区甚至接近或超过了历史最高水平。据世界小麦理事会的估计，1990年世界谷物产量比1989年增加1,400万吨，达到14.2亿吨，而1990年世界谷物贸易量却比1988年减少1,600万吨(1988年为1.97亿吨、1985年曾达到2.2亿吨)。可以预见，如果世界农产品贸易秩序不得到改善，世界农产品价格还将继续大幅度下跌，这将进一步加重所有国家的困难，其中受打击最严重的仍是出口农产品的发展中国家。了解到世界农产品价格在八十年代大幅度持续下降的事实，以及在九十年代进一步下降的可能性，就不难理解为什么农产品问题会在布

鲁塞尔会议上把乌拉圭回合的谈判推到了失败的边缘。

自从六十年代世界兴起绿色革命以来，世界农业生产得到了较快的增长。自1952年到1986年，世界农业生产以每年2.8%的速度递增，发展中国家的增率更高，达3.1%。在这期间，许多发达国家从农产品净进口国变成了出口农产品的国家(如欧共体的许多成员国)，而广大发展中国家也普遍提高了农产品自给率或增加了出口量。世界农产品贸易对各国的利益影响正起着越来越重要的作用。然而，目前世界农产品贸易比极易波动的农业生产更为动荡，因为除了气候的影响外，各国的农业政策(特别是发达国家的农业政策)一直在对世界农产品贸易造成更大的影响，因而改革世界农产品市场秩序便成了关贸总协定乌拉圭回合中最尖锐的问题。

在世界农产品贸易增长的同时，争夺市场份额的斗争也在不断地加剧。欧共体在七十年代前半期还是个农产品净进口者，而现在则已经取代加拿大而成为仅次于美国的世界第二大农产品出口者。近年来，欧共体正在不断夺取美国的世界农产品市场份额。美国在世界谷物出口量上所占的比重已由1987年的48%下降为1990年的42%，而欧共体的这一比重则由11%上升到16%。美国和欧共体的农产品出口地位都是由巨额农业补贴来维持的。八十年代，美

国和欧共体每年对农业投入的补贴不断增加,1980年分别为88亿美元和120亿美元,1985年都超过320亿美元,1990年又分别增加到460亿美元和440亿美元。1990年用于出口的补贴,美国为5亿美元,欧共体为20亿美元。加拿大、澳大利亚等发达国家在市场压力下每年也都向农业投入大量补贴。巨额农业补贴,特别是出口补贴,不断压低世界农产品价格,而世界农产品价格的持续下跌又刺激着发达国家不断增加补贴额。1990年10月世界小麦价格曾下降到每吨70美元(1986年以来的最低点)。1990年9月,欧共体对软质小麦的出口每吨补贴135美元,对硬质小麦补贴额每吨达200美元,几乎是世界市场价格的3倍。同期美国对小麦出口的补贴平均也达到47美元。美国和欧共体已经在农产品出口补贴大战中形成了僵持状态,如果不同时、同幅度地削减补

贴,率先削减的一方就会被赶出世界市场,并使另一方得到更大的市场份额。美国和欧共体在农业补贴战上的僵持状态,是布鲁塞尔会议形成僵局的主要原因之一。

1990年世界性谷物丰收,反而使农产品贸易战更趋激化。1990年10月欧共体决定阻止更多的美国猪肉进入西欧市场,并威胁要全面禁止从美国进口任何肉类产品。美国便立即对来自欧共体的许多种农产品征收100%的关税以示报复,并自1991年1月起把这一报复关税提高到200%。如果乌拉圭回合谈判不能有效地约束各国扰乱世界农产品市场的农业政策措施,九十年代的世界农产品贸易将更为混乱。世界农产品市场形势越是严峻,各国在农产品贸易上的利益冲突也就越是尖锐,反映在贸易谈判上就会火药味更浓,更容易形成僵局。

二、欧共体为何在布鲁塞尔会议上固执己见

在布鲁塞尔部长级会议上,欧共体在农业问题上仍然坚持原来的立场,即在1986年的农业支持水平上,用五年时间来削减30%。由于1986年的农业支持水平是欧共体历史上最高的一年,因而削减30%的承诺仅意味着在目前的水平上削减15%。欧共体的承诺只字未提出口补贴。这与美国和凯恩斯集团及绝大多数发展中国家的立场相距太远。然而,面对来自多方面的压力,欧共体毫不动摇。欧共体为何在农业支持问题上如此固执?主要有以下几个方面的原因。

第一,共同农业政策骑虎难下

在六十年代中叶确立起来的共同农业政策(Common Agricultural Policy, CAP)的根本目的是通过向欧共体各国的农场主提供协调化的价格保证,从而发展本地区的农业生产,以便增加经济上的和政治上的实力。然而,在20多年后的今天,欧共体在农业上所面临的问题在很大程度上却是以往执行共同农业政策的后

果。这些问题主要有:(1)剩余农产品库存急剧增加;(2)支持农业的财政负担不断地加重;(3)尽管有巨额补贴,农业经营者的收入仍然偏低。以价格支持为主要特点的共同农业政策刺激着欧共体的农场主以远高于产品实际(国际)价值的成本大量生产各种剩余农产品,并以补贴形式扩大出口,不断加重国际市场难以消化的严重局面。许多人常把欧共体的剩余农产品形容为不断增高的“白脱山”和日益上涨的“葡萄酒湖”。面对不断膨胀的剩余农产品库存,销毁农产品的事情经常发生。由于欧共体的农业生产是建筑在资源浪费和负效益的基础之上的,所以尽管有大量补贴,农业经营者的收入仍呈下降趋势。这已经形成了恶性循环:增加农业补贴导致更大的负效益和更多的剩余农产品,从而农业经营者的收入减少,而农业经营者收入的降低又要求增加更多的农业补贴。共同农业政策所导致的一个更严重的后果是欧共体农业彻底丧失了竞争能力,以至于对农业支持作任何削减都会对欧共体的农业造成严重打击。

因此,欧共体的谈判代表再三强调,在1986年的基础上削减农业支持程度的30%是现实主义的承诺,对这样的承诺欧共体是下了很大决心的。

第二,欧共体的农业生产条件在世界上处于明显劣势,较大幅度地削减补贴将使农业生产难以为继

与美国、加拿大、澳大利亚等发达国家相比,欧共体的农业在资本效益上处于劣势,而与大多数发展中国家相比又在劳动成本上处于劣势。在美国,农场的平均规模在200英亩以上,而且美国农业的主要力量是体现在1,000英亩以上的大农场。而欧共体农场的平均规模只有40英亩左右。这一对比清楚地表明,欧共体的农业本身根本无法在资本效益上与美国农业一争高低。另一方面,欧共体的劳动要素投入成本与美国处在同一个水平上,因而也绝不能通过增加劳动投入来确立优势。一些发展中国家(如巴西、阿根廷、泰国等)因劳动要素投入成本较低,从而使以中、小农场为主力的农业具有了很强的国际竞争能力。按欧共体现在的农业况,取消补贴和承诺农产品自由贸易,几乎就状是等于取消欧共体的农业。

第三,大幅度削减农业补贴将导致严重的社会政治问题

欧共体各国的1,000万农业人口虽然仅占总人口的7%,农业产值也只占总产值的3%,然而,长期实行共同农业政策的结果使他们具有高度的组织活动能力和强大的政治力量。在欧共体民众中有相当多的群体仍把农业视作民族的基石。所以一旦农业受到较严重的损害,就

很有可能触发全面的政治危机和社会动乱。经历过两次世界大战及其战争所带来的饥荒之后,在欧共体各国,从政府到平民一直强调要保障食品的稳定供应;而且苏联频频发生的食物短缺更是时时强化着欧共体各国的这一信念。另外,从国际政治角度考虑,欧共体各国政府也决不愿意在农产品自由贸易上作过高的承诺。世界农产品贸易自由化意味着欧共体各国将依靠进口面包过活,从而将不得不在政治上屈从别国的意志。

第四,欧共体对布鲁塞尔会议准备不足,并在估计上有很大的错误

在布鲁塞尔会议之前,欧共体各国政府未能对乌拉圭回合最后谈判作充分的准备。欧共体1992年统一市场计划正进入最后关头,也是最困难的阶段。欧共体各国政府的精力几乎全花在这上面了。因而欧共体可能确实没有足够的时间和精力来为布鲁塞尔会议作充分准备。另外,对美国凯恩斯集团及广大发展中国家的立场的估计也有错误。关贸总协定前几轮谈判,美国在最后一刻都多多少少地对欧共体作了让步。然而,国际政治和经济局势已经发生了巨大变化,迫使美国让步的条件几乎已经消失。对于凯恩斯集团,欧共体认为他们只是想欧共体内得到一些市场份额,因而在布鲁塞尔会议上,欧共体曾个别地向这些国家许诺在某些产品上提供市场进入。然而,凯恩斯集团却有着更大的目标,并保持了团结一致。由于准备不充分和估计错误,欧共体没有为布鲁塞尔会议带去富有弹性的谈判方案。在削减30%的建议受到全面拒绝后,欧共体谈判代表再也拿不出其他的应变方案,剩下的只能是固执己见。

三、美国为何在布鲁塞尔会议上寸步不让

对于农产品贸易谈判,美国在布鲁塞尔会议上坚持要求全面削减农业支持的70%和农产品出口补贴的90%这一立场,并强硬地拒绝作任何后退。究其原因,主要有以下几个方面。

第一,美国在世界农产品贸易自由化中可获得最大利益

在农业补贴日益普遍、欧共体的农业补贴

已经严重损害美国农场主的今天，美国认为全面取消农业补贴反而对其有利。一旦世界农产品自由贸易在近期内得以实现，欧共体不但要被迫放弃已经取得的世界市场份额，就连其内部市场也不得不大量地让给进口农产品。对于这些空出的市场份额，美国将可获得最大的一份。

美国的自然条件使它的农业生产具有天然优势，加上较大的农场规模和整体经济实力，美国的农业有着巨大的潜力，而这一潜力长期以来一直处于被抑制的状况，一旦潜力得以发挥，由于规模效益，美国农产品的成本优势将明显提高。另一方面，取消农业补贴将提高世界农产品价格和降低发达国家的国内价格。美国农场主在国内价格下降中可能受到的损失，可从生产规模扩大、世界市场份额增加以及世界农产品价格上涨中补回而有余。对美国来说，政府可以卸下每年 400 多亿美元财政支出这一大包袱，美国农场主在失去补贴收入后却能得到更高的收入，而美国消费者则得到更便宜的食物。

第二，十年内削减 70% 的国内补贴和 90% 的出口补贴对美国最为有利

美国之所以坚持这一立场，是因为美国对农业的巨额补贴事实上也不可能一下子全部取消，并且对十年后的农产品贸易形势变化也要在政策上作些保留。根据美国的削减方案和按照目前的补贴水平，美国在 2000 年仍可保留 140 亿美元的农业补贴，按目前的农业人口计算每人还能得到 4,000 美元，而欧共体的每个农业人口将只剩下 1,400 美元，这一补贴量对于欧洲农业是起不了作用的。削减 90% 的出口补贴，对欧共体是致命的，因为欧共体在农产品上的内外差价实在太高，如目前小麦每吨差价就为 250 美元对 70 美元，而美国的内外差价约为每吨 115 美元对 70 美元，美国因国内外差价小而能承受。另一方面，全世界普遍取消农业补贴之后，世界小麦价格肯定会上升到每吨 100 美元以上，甚至更高，再加上美国国内小麦价格的下降，小麦出口补贴会成为多余。但对欧共

体来说，即便世界小麦价格上升到每吨 150 美元，照目前的水平仍需提供 100 美元的出口补贴。因此，欧共体的许多官员指责美国的方案就是要保护美国的农场和摧毁别国的农场。

第三，国内政治压力和国际政治格局的变化强化了美国的立场

贸易问题在美国国内早已成为严重的政治问题。在整个八十年代，美国的巨额贸易赤字不断扩大，以及外国人（特别是日本人）对美国经济的大规模介入，使得美国公众和国会的愤慨情绪不断升温，从而对美国政府施加了强大的压力，要求通过乌拉圭回合谈判突破美国在出口上的障碍。美国综合贸易法的生效；美国国会不断讨论和通过贸易保护主义法案；美国商界时时提出报复外国不公正贸易行为的申诉等，都反映了布什政府所受到的巨大压力。在这种情况下，美国政府的贸易谈判代表似乎宁愿无功而回，也不愿带回令美国国会和公众不满的谈判结果。

在关贸总协定以往的 7 轮多边贸易谈判的最后阶段，美国出于政治原因，都在不同程度上对其盟国作出让步。但是现在世界政治格局已发生变化，美国认为已没有必要再在贸易问题上作出让步了。美国在乌拉圭回合谈判中的首席代表卡拉·A·希尔斯女士就公开说：“以前我们没有坚定地维护自己的利益，但现在一定要坚持。”这样，寸步不让的强硬立场就在布鲁塞尔得到了体现。

第四，对欧共体的强硬态度估计不足

这首先表现在美国对欧共体（及日本等其他农业保护率高的国家）在农业上的困难了解不深。从美国的研究文献来看，研究农产品贸易自由化可能给各国带来利益的居多，而对有关国家的承受程度却未见有深入透彻的研究。要求欧共体在十年内削减农业支持程度的 70% 和农产品出口补贴的 90% 对欧共体来说是难以做到的。在这种削减水平上肯定达不成任何协议的。其次，美国对欧共体在农业问题上

的团结一致估计不足。在布鲁塞尔会议之前,美国曾寄希望于欧共体内的所谓“农业自由派”(英国和荷兰等)能够对欧共体的立场起到软化

作用;同时也对统一后的德国寄予同样的期望(统一后的德国在削减农业补贴上有新的利益)。然而,这些期望并没有成为现实。

四、凯恩斯集团在布鲁塞尔会议上为何怒不可遏

凯恩斯集团的立场是削减农业国内支持的75%以上和出口补贴的90%以上。在布鲁塞尔会议上,凯恩斯集团和许多发展中国家对欧共体的固执己见表示了强烈的不满。阿根廷和巴西的代表在会议的第三天就公开要求中止谈判。澳大利亚农业部长则强调:欧共体必须作出令人满意的承诺,在欧共体改变立场之前不进行谈判。同时,70个发展中国家也发表了一项联合声明,指责欧共体的顽固立场。凯恩斯集团和发展中国家之所以怒不可遏,其原因主要有以下几个方面。

第一,美国与欧共体之间的出口补贴大战使凯恩斯集团和许多发展中国家的农产品出口损失惨重

世界性绿色革命使许多发展中国家的农业产量明显提高,出现了一些新的农产品出口大国。世界农产品贸易的增长在很大程度上是发展中国家的贸易额增长迅速。然而,发达国家在巨额农业补贴的支持下生产着越来越多的剩余农产品。美国的谷物库存量曾一度达到世界年贸易量的2倍,欧共体的牛肉库存也相当于世界年贸易量的35%。为了处理大量库存,出口补贴大战难免加剧。其直接后果是世界农产品价格持续地下降。这就使得凯恩斯集团和出口农产品的其他发展中国家长期以来一直蒙受着重大损失。据估计,近年来发展中国家因世界农产品价格的严重扭曲所遭受的损失每年高达50亿美元。

第二,发达国家对本国农产品市场的严格保护使得凯恩斯集团和发展中国家的农产品出口受阻

发达国家的国内农产品价格一般都远高于

世界市场价格。这一方面是由于世界市场价格被人为地压低到正常生产成本之下,另一方面也由于发达国家的农业生产成本远高于一般水平。发达国家的国内高价格必须由严格的贸易保护来维持。随着世界农产品市场的恶化,发达国家的贸易保护也在不断升级,使发展中国家的农产品在主要市场上受到严重阻碍,这对于那些在七十年代加入农产品出口国行列的发展中国家来说,无疑是外汇收入的大量减少。

第三,发达国家的农业政策严重损害了发展中国家的经济发展

大多数发展中国家农业人口都占绝大多数,农业在国民经济发展中占有极重要地位。被人为压低了的世界农产品价格,使得绝大多数发展中国家无法发展农业生产,甚至导致农业萎缩。一些本应有能力粮食自给的国家却在不断增加粮食进口。目前许多发展中国家所面临的经济困难,在很大程度上是由于农业发展遇到了严重阻力。另外,食品低价格在许多发展中国家里实际上起到了刺激人口增长和阻碍人口素质提高的坏作用,反过来人口负担和文化落后又将严重阻碍经济发展。

第四,感到自己受到了愚弄

乌拉圭回合不但涉及传统的货物贸易,而且还包括了服务贸易、与贸易有关的知识产权和投资措施等三项新议题。在这三项新议题上制定国际规则,主要是发达国家的要求,而发展中国家则会因此而付出很大的牺牲。一开始许多发展中国家根本就不愿意讨论这些新议题。但发达国家(特别是美国和欧共体)对发展中国家施加了压力,并允诺进一步开放商品市场作为互惠交换,再加上国际货币基金组织和世界

银行也做了大量推动工作,最后,发展中国家在这三个新议题上作出了相当高的开放承诺,三个新议题的框架性协议也已于1990年7月完成。发展中国家在付出了代价之后一直在等待发达国家兑现承诺。然而,在布鲁塞尔部长会议上,整个谈判竟在农产品补贴上搁了浅,致使

本应签署的其他协议都被搁置一边,而且在农产品贸易上发展中国家正有着重大的利益。因农业问题而长期承受了巨大经济损失的发展中国家和凯恩斯集团遭到这等愚弄,怒不可遏也是可以理解的。

五、僵局终将由妥协来打破

没有理由相信乌拉圭回合会因布鲁塞尔之挫而全盘失败。在农产品上的巨大分歧最终会由各方再作让步而达成妥协。也许在本文发表时,妥协的局面已经明朗。笔者持这一观点的主要理由如下。

第一,乌拉圭回合的成功将为各国都带来巨大利益,而且世界各国都已明确认识到这一点。美国首席谈判代表希尔斯女士宣称,乌拉圭回合的成功将在十年里每年都向世界上每个4口之家送上一张17,000美元的支票。这虽然有些言过其实,但存在巨大利益则是无人怀疑的。所以107个参加谈判的国家和地区都会尽最大努力使乌拉圭回合获得最大限度的成功。

第二,对于欧共体来说,不管农业对它是何等重要,但农业在其整体经济中所占的比重毕竟很小。欧共体在其他产品上的利益更为重大。据关贸总协定的统计,1989年西欧在世界货物出口总值中占43.5%,北美(美国和加拿大)仅占15.5%。欧共体需要有国际性协议来保障它在其他产品贸易上和三项新议题上的重大利益,从而在世界性的巨大压力下将别无选择地在农产品问题上作出能为人们所接受的让步。

第三,对于美国来说,它将是乌拉圭回合成功的最大获利者,因此无论如何也要使乌拉圭回合有所成就。在以往的40年里,美国为了要充当西方盟主而确实在国内市场的开放上对其

盟友作了较大的让步,其市场开放程度也确实比世界上大多数国家高。因此,乌拉圭回合的成功就意味着美国以小代价换取大利益。另外,在农产品问题上,因欧共体农业的竞争力太差,只要对欧共体的农业补贴削减幅度再稍作提高(例如提高到50%或60%),美国同样可以保证自己在农产品贸易上的利益。所以美国也是肯定会作出必要妥协的。

第四,对于凯恩斯集团和广大发展中国家来说,在农产品谈判中最关心的是世界市场价格和发达国家的市场开放。两者相比,则对价格更为关注。只要较大幅度地削减农产品出口补贴,世界农产品价格将立即显著上升。所以只要美国和欧共体在削减出口补贴方面作出足够高的承诺,即便仍保留很高的国内支持程度,凯恩斯集团和绝大多数发展中国家也会修改立场,进行妥协。

综上所述,笔者认为:既然主要障碍在欧共体,国际社会就应以现实主义的态度考虑到欧共体的现实困难。应该认识到,不可能达成会导致欧共体农村地区荒芜的任何协议。欧共体基于国家安全和稳定的食品供应等正当理由而实施的农业保护措施,应该得到国际社会的理解。但欧共体必须停止对世界农产品市场的扰乱和扭曲。为此,在农产品问题上应以允许适当保留国内的高支持率,同时以大幅度削减出口补贴为基调而达成妥协协议。

