

WTO 农产品协议对中国的影响及其对策

叶海涛

摘要 随着中国入世的时刻越来越近,中国融入世界经济一体化也指日可待,在充分享受贸易自由化和 WTO 带来的种种机遇的同时,中国也面临着各种各样的挑战。由此,本文通过对 WTO 农产品协议的特点评析探讨了其对中国的影响和中国应采取的相应对策。

关键词 农产品协议 乌拉圭回合

中图分类号: F320 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2001)01-0030-05

一、农产品协议的历史回顾

在国际贸易中,农产品贸易由于关系一国粮食安全战略、政治因素、地理环境与气候、生产结构、就业、出口国与进口国利益等诸多方面的问题,一直都被视为货物贸易中的“重中之重”。各国在农业问题上着眼于谋求本国利益,对农业采取高保护政策,或是为了促进经济发展,或是为了保护国内农业,或是为了改善国际收支,或是为了全球战略等经济和政治目标,都在实施名目繁多的农业政策及其措施。由此带来了大量的国际贸易争端,尤其是欧盟与美国,自 60 年代以来,农业贸易问题一直是这两个主要农产品竞争对手之间矛盾冲突较为突出的领域。

另一方面,从关贸总协定生效至乌拉圭回合谈判启动之前的 30 多年时间里,在关贸总协定框架下进行了多轮贸易自由化的谈判,但基本上都把农业作为例外,使得农产品贸易长期以来游离于多边贸易协定的约束外。世界农产品贸易无序可循,冲突不断。

持连年顺差的情况下,实现进一步扩大。而且,从美国 PNTR 议案附加的条款来看,它们都只具有事后性而不具事先性,即议案只是要求美国政府在中国入世后“违反”该些条款时,停止给予中国 PNTR,而不是“要求”中国先行满足该些条件再给予中国 PNTR。所以,我们可以在表示不接受附加条款的前提下接受 PNTR,待美国于日后就所谓的人权问题干涉中国内政、停止予华 PNTR 时,再予以进行坚决的斗争。

综上所述,如果说美国借 PNTR 问题以人权干涉中国内政的图谋是荒谬的,那么幻想美国放弃其一贯遏制中国发展、干涉中国内政,无条件给予中国利益的想法也是幼稚的。

(作者单位:上海对外贸易学院)

为了减缓主要农产品生产和贸易伙伴之间的摩擦,改变世界农业生产结构的不合理状况,扭转世界农产品市场的混乱和扭曲,世界各国纷纷达成共识,呼吁通过谈判寻求解决上述问题的办法。为此,关贸总协定自60年代起就一直在努力解决这一问题,进行了多次谈判。

1. 狄龙回合(1960~1962) 在该多边贸易谈判中,与农业有关部门的政策问题尚未列入关贸总协定的主要管理之列,美国迫于新成立的市场六国集团的力量,同意其向共同体市场出口的一些农产品受共同体制定的共同税率的影响。但它也同时获得了保护某些“敏感”市场(如奶制品、食糖等市场)的权利。

2. 肯尼迪回合(1964~1967) 美国提出农产品要大幅度减税,取消进口数量限制,遭到欧共体的拒绝。到谈判结束时,农产品贸易谈判的成果甚微,只是某些农产品微降关税,所涉及的产品的出口量只有20亿美元左右。

3. 东京回合(1973~1979) 美国希望谈判能导致农产品贸易的自由化并扩大其农产品对外国市场的出口;而欧共体则要求通过货物协定,稳定农产品贸易,充分保证其农业人员较高的收入并维持有效的共同农业政策。谈判结果是,最后仅达成了奶制品协议和牛肉协议,但在最重要的谷物谈判小组,未能作出实质性的决议。到该回合为止,农产品贸易谈判虽然取得了一些成果,但其中的主要问题诸如关税、数量限制、补贴等,尚未得到解决。^①

4. 乌拉圭回合(1986~1994) 乌拉圭回合谈判第一次将农产品贸易的谈判置于关贸总协定的中心位置,并成功地以此为起点,将世界范围的农产品贸易自由化引入了正轨。1993年12月15日各成员方达成的关贸总协定乌拉圭回合农业协议更是标志着世界农业贸易自由化进入了一个新阶段。该协议不仅是国际农产品贸易的纪律和规则,而且成为新成立的世界贸易组织(WTO)的农业框架。它对农业贸易体制进行了重大改革,并将农产品贸易正式纳入GATT的法律框架下,从而为未来国际农产品贸易和国内政策的改革确定了思路,对世界各国农业政策也将产生重大影响。^②

二、乌拉圭回合农产品协议特点评析

作为世界农业贸易自由化的里程碑,乌拉圭回合农产品协议与过去关贸总协定制定的政策相比,主要有以下特点:

(一) 农产品协议内容更加广泛和复杂

协议就执行机制和允许的数量方面对各国政府实行生产者扶持政策 and 出口补贴政策作出了某些限制性规定;并给予各国政府较大的自由度来确定不同商品关税的削减幅度。各国可以通过相对较大幅度削减贸易量大或敏感部门的关税这样一种方式来达到平均关税削减的要求。^③农产品协议还在市场准入、国内支持、出口竞争等领域达成具体的约束性承诺,并就卫生和植物检疫问题达成一项协议,尽管乌拉圭回合《农产品协议》内容很广泛,就一系列长期以来争议较多,矛盾比较激烈的问题达成了一致意见,但是由于经济地位和利益上的差别,不同类型国家在具体执行该协议的过程中仍然会出现许多复杂的问题。

(二) 发展中国家和发达国家间的利益平衡点

整个乌拉圭回合谈判进程实际由发达国家所主导,因而协议主要体现了发达国家的主

张和要求,并在一定程度上寻求和实现了与发展中国家利益的平衡点。一方面以美国、欧盟、凯恩斯集团为首的发达国家之间为了各自的利益,相持不下,矛盾尖锐,始终不能就国内支持、市场准入和出口补贴问题达成妥协。另一方面,由于发展中国家的日益壮大和发展及全球经济一体化趋势的需要,发达国家也不能无视发展中国家的利益,在一定程度上作了相应的让步。例如,发展中国家可以从该协议中享受许多优惠待遇,可以在关税减让,市场准入等领域不受和发达国家一样的要求限制。所以从某种程度上说,农产品协议是一定意义上发展中国家和发达国家间的利益平衡点。

(三) 建立了新规则

农产品协议最重要的特点是建立了一套新规则:就与市场准入、国内支持、出口补贴相关的农业贸易体制作了改革。这些规则提倡从“贸易措施关税化”和“削减关税”方面着手以提高市场准入程度,减少国内支持和出口补贴以建立“公平、公正、以市场为导向的农产品贸易体制”,并就关于食品安全和动植物卫生健康标准、环境保护的基本规则达成了协议。具体表现在:

1. 市场准入

(1) 贸易措施关税化:即将所有非关税措施都变为国家保护程度的关税措施,而后逐步降低进口关税。这样有利于增加各国贸易政策透明度。如规定各成员必须将进口数量限制、进口减价税、最低进口价格限制、各类限制性协议等非关税壁垒关税化,代之以从价税和从量税。对关税化产品以关税配额形式承诺最低准入量或现行准入量。并且关税化的产品可以享受“特别保障条款”来征收额外关税。

(2) 削减关税。协议规定,发达国家成员方的农产品进口关税的简单平均水平在 6 年内须削减 36%,同时一个税目的减让不低于 15%,发展中国家成员方用 10 年的时间削减 24%,每个税目的减让率不低于 10%,每年实施等量减让。最不发达国家可以不削减进口关税。

2. 减少使用补贴 农产品协议将补贴分成两类:绿色补贴和黄色补贴。绿色补贴是指那些许可使用、不必承担削减义务的补贴。所有“没有或仅有最微小的贸易扭曲或影响生产作用”以及“没有对生产者提供价格支持”的补贴,均为此类。^④农产品协议附录 2 列出了“可以免除削减义务,给予生产者的政府补贴清单”。黄色补贴是那些必须承诺削减义务的补贴,主要是国内支持补贴。协议规定了各国政府向国内生产者提供国内支持总量的最高上限(计算结果为“总量支持”),此外还要求,发达国家在 1986~1988 年基期年份内国内支持的平均水平上,在 6 年内削减补贴总量的 20%。发展中国家在 10 年内削减补贴总量的 13.33%。

3. 减少国内支持 根据协议,各国必须对给予农产品生产者的各种支持措施作出削减承诺,并逐步减少农产品国内价格使其更接近于市场价格。各国对农业支持主要是指两类:第一类是农产品协议附录 2 中的措施,多为履行一般性政府职责如研究、病虫害防治、培训服务等;另一类是除附录 2 列举以外的其他刺激农业生产的补贴。协议规定各成员方对该类国内支持均应承诺削减。

4. 对动植物产品作了相应规定 协议中关于食品安全和动植物卫生健康标准的协议规定了有关的基本规则,确立了环境保护和动植物卫生措施的行为规范。

(四) 进步性与局限性并存

协议通过削减进口壁垒,改善市场准入条件;改善贸易竞争环境,降低并直接约束或间接影响农产品贸易的各种补贴;降低动植物卫生检疫等技术壁垒对贸易的扭曲和限制,有利于制止贸易保护主义对世界贸易的扭曲和建立一个更加开放、自由的国际贸易体制,这些都是其进步性所在。然而它本身也有许多局限性,如前所述,在关税减让上,协议一方面对成员国进行限制,另一方面又给各国政府较大的自由度来确定不同商品关税的削减幅度,实际上并未有效地保证各国严格执行关税减让。乌拉圭回合谈判采用由在某种贸易上有重大利益关系的成员进行双边或多边谈判所取得的成果均无条件适用于所有 WTO 成员方的方式,就必然将就单项商品进行双边贸易谈判的弱点引入到了多边贸易谈判进程中,使缺乏讨价还价能力的发展中国家成为谈判中的软弱一方,这样也不利于纠正发达国家和发展中国家的政策扭曲。

三、农产品协议对中国的影响与由此引发的思考

(一) 农产品协议对中国的影响

1. 对农业开放的不利影响 根据协议规定,中国承诺对主要农产品进口采取约束关税方式,实行关税配额管理,并对进口量较少的农产品,承诺“最低市场准入量”,这些关税减让措施无疑为国外农产品进入我国市场提供了便利条件,会给国内市场农产品生产者带来直接竞争,严重冲击国内市场,从而引起国内市场农产品价格下跌,农民收入减少,对农业投入减少。我国农业综合生产能力降低,在国际市场农产品竞争力也会随之降低,这将不利于我国农业生产的长期稳定发展和农产品市场的稳定。

2. 对国内农业生产的不利影响 一方面在贸易保护相对减少的同时,我国农产品的低价优势也随着农产品成本的日益增加而逐步消失。另一方面,由于对农业生产的国内支持措施必须符合农业协议规定,我国自我调控的自由度有所限制。并且发达国家在协议中削减农业补贴;过去被压低的农产品市场价格尤其是粮食价格呈上涨趋势,这将增加我国进口粮油的外汇开支。

3. 无论是从短期还是长期来看,入世都对我国农业有有利影响

(1) 可以享受 WTO 各成员方在开放贸易尤其是降低关税方面谈判所取得的成果,并可取得大多数成员方的无条件贸易最惠国待遇,特别是对发展中国家的优惠待遇,为中国农业国际化,和有效利用国际农业资源与市场创造了条件。

(2) 可灵活运用 WTO 有关各项和争端解决机制来保护我国利益,遏制少数发达国家的单边贸易行动和农业贸易保护主义,减少其他国家对我国产品的限制措施等不公平待遇,从而增加我国产品的市场准入量,拓宽国际市场。

(3) 有利于我国在未来农业问题的多边规则谈判中,由“被动接受”转变为“主动参与”,以争取更有利的决策参与地位。^⑤

(二) 引发的思考

1. 政府应给予农业生产积极引导,鼓励农业国际化,分工社会化

(1) 我国应在 WTO 框架下,按协议要求对国内政策进行相应调整,建立一套对农业全面支持的政策。我国应充分运用属于协议所允许的“绿盒政策”的农业政策,提供国内支持,我国经济再不能以“剥夺农业”为代价去寻求发展了,我国目前的包括基础设施建设、粮食储备、贫困地区的扶持、自然灾害救济、生产资料补贴等支农资金加起来,每年都不到 300 亿元,而在 WTO 框架下,允许我国对农业生产每年补贴 485 亿元。所以今后,我国农业补贴的方向可以从农产品的保护价格转为产出补贴为主体的农业补贴支持。

(2) 我国应增加农业科技投入,加强科技技术研究工作,农业科技推广工作及对农民的基础教育和技术培训工作,同时也要增加以水利建设为核心的农业基础设施建设,以间接减少农民用于生产农产品的成本支出,减缓国内农产品生产成本的上升速度,从而提高我国农产品对外竞争的整体实力。

(3) 政府应加强宏观调控,建立农业预测、预报系统,及时向各级农业部门和广大农民提供国内外市场的供求信息,从而避免农业重复投资、重复建设。

2. 作为农业生产者,应充分发挥竞争优势、扬长避短,多发展具有比较优势和其他贸易竞争优势的商品 就目前市场状况来看,中国要重点发展具有优势的劳动密集型产业,如禽畜产品、水海产品、水果花卉、肉类食品的出口,但要注意这些产品的出口中可能出现运输、环保问题。相反,在奶业和粮食方面,中国就处于劣势地位,一方面中国粮食产品价格由于不断上涨的生产成本,已高于国际平均市场价格,故不再具有比较优势;另一方面,奶业是新兴产业,在技术和规模上尚不具有相应的竞争优势。农业生产者要优化内部产业结构,实施科学经营管理,提高农业经济效益,实现可持续发展,以增加我国的比较优势。^⑥

(作者单位:上海对外贸易学院)



注释:

- ① 参见《世界贸易组织》,曹建明、贺小勇著,法律出版社,1999年9月第一版。
- ② 参见《世界贸易组织总论》,汪尧田、周汉民主编,上海远东出版社,1995年12月第一版。
- ③ 参见《入世,世界上没有免费的午餐——机遇、挑战与对策》,王怀宁、高成兴主编,中国审计出版社,2000年第一版。
- ④ 参见《入世手册 新世纪中国人经济生存指南》,周志新编著,中国华侨出版社,2000年第一版。
- ⑤ 参见《加入 WTO 以后的新问题——与企业家、弱者对话》,贾继锋等著,上海社会科学院出版社出版,2000年3月第一版。
- ⑥ 参见《中国与世界贸易组织疑难问题解答》,张汉林、刘光溪等著,对外经济贸易大学出版社,1999年1月第一版。