

多哈回合中的 农业问题对中国的影响

王维芳

摘要：多哈回合的谈判结果对于多边贸易体制的稳定、经济全球化的进程、贸易自由化给各成员带来的福利增进具有极其重要的意义。WTO 承诺，多哈回合要给发展中国家带来真正的好处。作为世界上最大的发展中国家，中国所受到的影响更是引人注目。

关键词：多哈回合；农业议题；谈判

中图分类号：F744 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2007)01-0025-05

2001 年 11 月，在卡塔尔多哈举行的 WTO 第 4 次部长级会议启动了新一轮全球多边贸易谈判，即多哈回合。WTO 承诺，多哈回合要给发展中国家带来真正的好处，因此这一轮谈判也被称为“发展回合”或“多哈发展议程”。由于美国和欧盟等一些主要成员迄今未能消除在农业领域的分歧，各成员在香港会议上就多哈回合达成全面协议的难度大大增加。但最终取得了一些成果，并对中国及中国的农业产生非常大的影响。

一、多哈回合农业议题谈判

（一）农业议题谈判的背景

根据多哈会议通过的《部长宣言》，新一轮农产品贸易谈判的目标是：显著扩大农产品市场准入机会、分阶段削减并最终消除各种形式的出口补贴和大幅度削减造成贸易扭曲的国内支持措施。实施乌拉圭回合农业协定遇到一系列问题，如关税配额管理、关税化、承诺遵守出口补贴和国内支持规定等问题，需要作进一步的谈判。谈判的主要工作是审议承诺的执行情况，并对规则进行修改、补充和完善，而后做出新的承诺。《多哈部长宣言》在已经开始的农业谈判工作基础之上进一步确定、详述了农业谈判的目标和时间表。多哈回合是 1995 年 1 月 1 日成立的 WTO 主持的第一轮多边贸易谈判。此前，在 WTO 前身关税及贸易总协定主持下，已举行过 8 轮多边贸易谈判。多哈回合谈判范围包括 8 个具体议题，即农业、非农产品市场准入、服务贸易、规则谈判、贸易与发展、争端解决、知识产权、贸易与环境问题。多哈回合按最初计划应在 2005 年 1 月 1 日前结束。但 2003 年 9 月在墨西哥坎昆举行的第 5 次 WTO 部长级会议上，由于各成员在农业

等问题上没有达成一致,会议无果而终,多哈回合谈判随后陷入僵局。经过WTO和各成员的努力,2004年8月1日,各成员就多哈回合谈判达成框架协议,为削减农业补贴和取消关税、降低工业品关税、推动服务贸易自由化和贸易便利化确定了基本原则,从而使多哈回合谈判重新回到正常轨道。《多哈部长宣言》重申了《农业协议》第20条的长期目标:通过一项根本性的改革计划建立一个公平、以市场为导向的农产品贸易体制。根据农业协议第20条的规定,新一轮农业谈判应该考虑到实施削减承诺的经验以及削减承诺对世界农业贸易的影响。尽管这些议题已经在WTO农业委员会中进行了讨论,作为成员的进口国或者出口国,都提出了改革的建议。

大多数国家都希望通过贸易自由化来扩大农产品的出口。目前,许多国家的农业保护程度仍然很高。乌拉圭回合以后,欧盟15国关税超过15%的农产品占到了34%,韩国为74%,日本为18%,瑞士为17%,而这些国家的工业品关税超过15%的比例分别只有0.6%,20%,0.6%,和0.3%,这就大大地加重了政府预算和消费者的负担,因此,削减农业支持和关税的呼声越来越高。总之,从WTO成立以来的实践看,乌拉圭回合虽然推动了农产品贸易体制的改革,但协议允许发达国家继续执行补贴农业的贸易政策和国内政策,发展中国家出口农产品及其加工农产品一方面面临着高关税限制,另一方面经常受到发达国家反倾销措施和技术性贸易壁垒的困扰,因而引起了很多发展中国家对协议履行情况的不满。从总体上看,要实现推进农产品贸易自由化的目标,WTO必须强化对协议执行情况的监督,为此需要通过新一轮谈判制定出更透明和更有约束力的执行细节和纪律。这是农产品贸易自由化的需要。

(二) 农产品谈判中的主要议题

多哈回合农业议题谈判主要有3项内容:一是是否全面取消出口补贴或削减;二是出口信贷和食品援助是否取消或者削减;三是出口限制和出口税的问题。

1. 出口补贴 成员所关心的问题首先是如何有效降低出口补贴,其次是如何处理如出口信贷、政府对出口风险提供担保和补贴保险、食物援助等具有出口补贴作用的措施。大幅度削减出口补贴的建议得到了以美国和凯恩斯集团为主的成员的有力支持,其农产品竞争力较强,试图利用新一轮谈判推动农产品贸易自由化。主张全面终止一切形式的出口补贴,至少要大幅度削减出口补贴,比如在下一个执行期开始时,一次性削减出口补贴的50%,然后在一定时期内全面停止出口补贴的使用。但此建议面临欧盟等一些高补贴国家和部分净进口国家的反对。欧盟则主张渐进式地削减出口补贴,而且不同意完全终止或一次性大幅度削减出口补贴。一些发展中国家建议,在多哈回合谈判进行过程中,继续按乌拉圭谈判的《农业协定》规定的方式逐步削减出口补贴,并在谈判结束后2006年后的3年内终止使用出口补贴,但应给予发展中国家执行的灵活性,如延长执行期限,允许补贴在不同类别的农产品间转移,在发达国家高补贴情况下保留实施高关税的权利加以制衡等等。还有部分成员建议,在不取消出口补贴的情况下应针对不同的产品类别实行不同的减让幅度,对单位补贴数量进行约束。大多数国家都同意对出口补贴的规避措施,主要是出口信贷、食品援助和国营贸易,制定纪律加以约束。

2. 出口信贷 许多国家认为,出口信贷应纳入出口补贴的范围加以减让。美国同意制定规则对出口信贷进行管理,但反对把出口补贴的减让范围扩大到出口信贷,并坚持在大幅度削减出口补贴的基础上,约束出口信贷。在食品援助上,所有成员都认为出于人道主

义目标的国际食品援助是必要的。在防止食品援助以避免扭曲贸易的措施上,大多数国家认为,国际食品援助只能以捐赠作为唯一的形式,而不能以包括信贷在内的其他形式出现,并应对捐赠国的供给数量实行约束承诺和通报制度。在国营贸易制度方面,很多成员认为,国营贸易制度史的贸易决策制定缺乏透明度,容易出现隐蔽的出口补贴或进口关税,并且可以对不同成员实行贸易歧视,因而需要对其进行深刻改革,包括对国营企业的贸易行为制定严格的纪律和有效地加以监督,以保证其按照商业规则运行。

3. 出口限制 乌拉圭回合谈判并没有涉及出口税及其他限制农产品出口的措施。在新一轮谈判中,一些成员提出,有必要制定针对出口国出于国内经济原因或国际政治原因采取出口限制措施的纪律,以增强国际市场供给的可靠性和稳定性。以日本为主的进口国建议,应像关税化那样,把所有的出口限制措施转化为出口关税,然后加以减让。这就大大增加了贸易保护的透明度。关税化以后,贸易保护完全表现为关税的高低,除了关税之外再无别的限制,这就可以为降低贸易壁垒提供一个很好的基础。乌拉圭回合在农产品市场准入谈判方面最显著的成果,就是贸易保护措施关税化。《农业协定》要求把关税作为限制农产品进口的唯一手段,即各成员只能用关税措施来控制农产品进出口。原有的非关税措施,如进口数量限制、进口禁令、最低进口价格、进口许可证、通过国营贸易维持的非关税措施、自愿出口控制等,都应转化为关税。凯恩斯集团认为,关税升级使得许多国家尤其是发展中国家处于发展国内农产品加工业的考虑,不得不对初级产品出口实行限制,因而主张把出口限制减让和关税升级减让联系起来,共同削减。

二、农业谈判对中国的影响

作为一个发展中成员,中国与广大发展中成员有许多共同之处,捍卫发展中成员的利益,也就是捍卫中国的利益。同时,中国又有一些特殊的利益关注。比如在贸易便利化方面,中国有特殊需求,中国的海关通关便利化现代化程度比较高,并且贸易便利化后,有利于中国商品出口,因此比较积极推动贸易便利化。

1. 国家支农政策的变化 入世以来,特别是近年来,中国财政支农工作呈现的新变化,突出表现在支农理念有了变化。坚持“多予、少取、放活”、“工业反哺农业、城市支持农村”的方针,明确提出让公共财政的阳光逐步照耀农村。中国财政支农力度有了较大变化。连续大幅度增加“三农”(农业、农村和农民)投入,预计2005年仅中央财政安排用于“三农”的支出就比2002年增长50%以上。各地也不断加大了对“三农”的投入。此外,支农方式有了变化。制定实施了“三减免三补贴”政策,使农民直接受益的程度大幅度提高。着力用活粮食风险基金。2005年全国30个省份安排粮食直补资金132亿元,6.42亿农民直接受惠。同时,中央财政还安排55亿元专项资金,对产粮大县予以财力补助,调动了地方政府重农抓粮的积极性,大力支持推进粮食流通体制改革。

与此同时,农村税费改革不断深化。2005年全国牧业税和除烟叶外的农业特产税已全部免征;28个省份已免征农业税,其余3个省也有210个县(市)免征农业税;中央财政为支持农村税费改革安排的转移支付资金达到664亿元,比2002年增长271%;基本实现了“减轻、规范、稳定”的改革预期目标,8亿农民得到了实惠。2006年中国不断加大对“三农”的投入,仅中央财政安排用于“三农”的支出就超过3000亿

元人民币,有力地保障了国家的粮食安全,增加了农民收入,促进了农村发展。

2. 取消棉花补贴中国棉农受益 棉花是我国入世以来受不利影响最为突出的商品。由于国内外棉花的价格对比关系、国内外棉花的质量对比关系及国内棉花经营企业的信用和商誉问题等因素,我国的棉花产业受到了很大的影响。如配额数量大,2002年81.85万吨,2004年为89.4万吨,占国内生产的20%左右。在价格方面,近几年来,我国的国内棉花价格一直高于国际市场棉花的价格,在我国棉花价格保持基本未变的情况下,世界市场价格节节下降。甚至比我国的收购价格还低。国外棉花由于有价格优势,就会按关税配额涌入我国。一方面,我国的棉花市场受到国际市场的影响,另一方面由于我国棉花在国际棉花市场所占的比重很高,具有大国效应,因此,我国棉花进口增量,就会将国际市场棉花价格大大提高。国际权威棉花机构——国际棉花咨询委员会在进行世界棉花市场分析和预测时,把世界棉花的库存量与我国棉花的进出口数量作为最重要的参数。也就是说,当我国进口棉花时,国际棉花市场价格就升高,而当我国出口棉花或停止进口棉花时,国际市场棉花价格就降低。

香港宣言说,发达国家2006年将取消棉花的出口补贴。在刺激棉花生产的扭曲贸易的国内补贴方面,削减的速度和幅度要比将要达成一致的一般公式更快更具雄心。削减国内支持的模式实施的时间将短于普遍适用的模式。在市场准入方面,从这一措施实施时开始,发达国家将给予来自最不发达国家的棉花免关税和免配额市场准入。棉花贸易谈判的焦点是非洲产棉国要求美国取消棉花补贴。一些非洲产棉国曾表示,如果不能在棉花问题上达成协议,他们将不会同意多哈回合的最终协议。美国政府每年向本国棉农提供30多亿美元的补贴。不同的研究报告估计,美国取消棉花补贴可使国际市场棉花价格上升2~12%。世界银行估计,发达国家取消棉花补贴,撒哈拉以南非洲国家的棉花出口可增加75%,发展中国家在世界棉花市场所占比重将从目前的56%上升到2015年的85%。多哈回合议题经过6天谈判后,发表了《部长宣言》,在农业、棉花以及发展问题上取得进展。这些成果对于世界经济特别是最不发达国家经济发展将带来一定的积极意义。原因有以下几点:(1)我国农业的外贸依存度较低,大致在10%左右;而国民经济总体的外贸依存度在35%~40%。我国农业对世界市场的依赖性相对其他部门小一些,因而在同等条件下,所受到的影响较小。(2)我国农业的自给自足性较强,商品率低,受市场的影响特别是世界市场的影响较小。取消棉花补贴将使中国棉农受益。国际援助机构乐施会在WTO香港会议前发表的一份报告中说,美国政府的棉花补贴造成大量价格便宜的棉花流入中国市场,使中国棉农遭受重大损失。但是,中国是棉花进口大国,国际市场棉价上涨可能会使中国的纺织服装业面临一定压力。

3. 农民意识跟上国际潮流 作为农业大国,与发达国家相比,中国农业生产率依然低下。如棉花的质量问题,国内虽然有一些质量较高的棉花品种,但是由于农民生产规模普遍较小,同一地区所采用的品种较为繁杂,很难满足棉纺业的要求。面对不断提高的国际“绿色壁垒”,种植、养殖环节成为确保出口农产品加工质量的关键。另外的问题是,在收获和加工等流通环节中所形成的质量问题,包括异型纤维混入较多,经营者故意掺杂使假等。这些质量问题对我国的棉花产业的损害更大。

过去“公司+农户”的种植模式,已越来越不能适应入世后农产品国际市场竞争的要求。一家一户分散种植或养殖的农户,受本身素质和公司刚性管理缺位的制约,难以保证所产原料的质量。对此,中国大力推进“组织创新”,通过提高农民和龙头企业的

组织化程度,不断打造具有竞争力的产品产业体系。“公司+农场+农业工人”的新模式增强了中国农民抗击国际贸易市场风险的能力。

4. WTO 香港宣言的新增规定使我国受益 在中国特别关注的一些领域,比如中国要求在多哈回合谈判中中国作为 WTO 新成员应得到特殊照顾。对此,部长们在香港宣言中说:“我们认识到在加入时做出广泛市场准入承诺的新加入成员的特殊情况。这种情况在谈判中将给予考虑。”这项条款对中国比较有利。主要体现在:

第一,宣言第 58 段有一个规定:由于新成员在加入 WTO 的谈判中做出了广泛的承诺,新成员的特殊情况将在谈判中予以考虑。这意味着在今后的谈判中,要对包括中国在内的新成员所享受的特殊和差别待遇做出具体规定,以减轻这些新成员在新一轮市场开放中的压力。中国作为新成员可以从中受益。

第二,宣言第 7 段规定,发展中国家可以自主指定一定数量的农产品作为特殊产品并有权使用特殊保障机制。这样,中国的一些弱势农产品就可以得到一定程度的保护,免于减让或少做减让。也就是说,中国不管是作为新成员还是发展中成员,在农产品方面可以获得特殊产品和特殊保障机制的保护,享有免减和少减的特殊和差别待遇。中国一直要求的特殊和差别待遇在宣言中已经得到明确、具体的体现。

第三,在农业方面,宣言第 5 段规定,没有“黄箱”和“综合支持总量”(AMS)的发展中成员的“微量允许”可以免于削减。由于中国没有黄箱补贴,这意味着中国在多哈谈判中不需要对农业的国内支持进行削减。中国现在所用的微量允许实际上微不足道,也就 3 亿美元;美国实际用的是 70 亿美元,欧盟还要大得多。在这种情况下,由于中国加入 WTO 的时候对 AMS 的承诺是零,这就意味着中国在多哈回合谈判中不需要对农业的国内支援再进行削减。

第四,宣言第 14、15 段规定,非农产品减税公式采用多个系数的瑞士公式,而且发展中成员的灵活性条款是谈判模式的有机组成部分。这既有利于促进世界范围内工业制成品的市场开放,也有助于发展中成员对一些敏感产业给予适当的保护。

香港谈判中,中国谈判代表团与广大发展中成员协调合作,互相支持,积极捍卫了发展中成员的利益,维护了中国的经济利益,同时与发达成员进行了有益的意见交流,在谈判中发挥了积极、建设性作用。此次谈判中方采取的是务实和灵活外交。多哈回合谈判已历经近 5 年,虽然谈判取得了一定进展,但在农业等关键议题上一直没有取得突破。世界银行最近公布的一份研究报告说,如果取消关税、补贴和国内支持计划,到 2015 年全球年产值将额外增加近 3 000 亿美元,其中 2/3 将来自农业贸易改革。由此可见农业贸易改革的重要性。香港会议使谈判取得了一定进展,但各成员今后的谈判任务仍十分艰巨。

(作者单位:山东经济学院)

参考文献:

- [1] 薛荣久,樊瑛. WTO 多哈回合与中国[M]. 北京:对外经济贸易大学出版社, 2004.
- [2] 柯炳生, 何秀荣, 田维明. WTO 与中国农业[M]. 北京:中国农业出版社, 2002.
- [3] http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-12/18/content_3938933.htm