

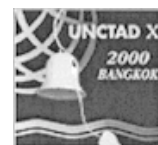
联合国贸易和发展会议

贸 发 十 大

贸易和发展高级别圆桌会议：

二十一世纪的方向

农产品贸易壁垒、贸易谈判与
发展中国家的利益



Distr.
GENERAL

TD(X)/RT.1/8
9 December 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

贸发十大

贸易和发展高级别圆桌会议： 二十一世纪的方向

2000年2月12日，曼谷

农产品贸易壁垒、贸易谈判与发展中国家的利益*

美国华盛顿哥伦比亚特区世界银行
Hans Binswanger 和 Ernst Lutz 撰写的文件

* 文中表达的是作者本人的观点，不一定反映贸发会议秘书处的观点。

内容提要

农村的经济增长是减轻农村贫困的必要条件。但农村地区必须与城市、邻国以及世界其他地区从事贸易，才能使农产品的需求持续增长。这是第一个问题。第二个问题是，世界农产品和农工产品贸易的增长速度低于贸易的整体增长速度，而且发展中国家在农产品贸易增长中所占的份额未能赶上在工业产品贸易增长中所占的份额，从而制约了发展中国家的农业增长和多样化。

农产品贸易增速较慢以及发展中国家在农产品贸易增长中难以占有一定份额并不奇怪。发达国家和发展中国家在本世纪都曾面临庞大的农产品贸易壁垒。这些贸易壁垒对发展中国家农业增长率造成的总合不利影响是农村发展和减轻贫穷进展缓慢的一项主因。

发展中国家已大大减少了政策体制中制约农业发展的各种障碍，但发达国家的农业政策改革和贸易谈判乌拉圭回合在消除农产品和农工产品贸易壁垒方面成效甚微。这些农产品贸易障碍，尤其是工业国实行的农业保护主义，继续极大地损害了发展中国家的利益，其造成的损害是纺织品贸易限制所带来的损害的三倍，远远不只抵消了无偿援助。另外，它们也继续大大损害了发达国家的利益。

贸发会议需考虑的一项关键问题是：能否广泛和快速减少国际农产品和农工产品贸易壁垒，使以农为主的发展中国家能实行适当的减贫战略，主要靠农业增长和在农村创造非农业就业机会，而不是严重依赖社会救济方案和社会保险网来实现减轻贫穷的目标？

在论及农产品需求增长受到的政策限制时，人们提到发展中国家的很多适得其反的干预行动和障碍。在取消这类干预方面取得了相当大进展，但仍有许多干预行为。

我们认为，发展中国家确实必须进行农业政策改革，但发达国家对农产品贸易施加的限制以及在即将启动的世贸组织下一回合谈判中减少这些限制才是主要重点。应取缔出口补贴，减少对本国生产者的补贴，增加关税配额，取消对农业加工产品的关税升级，降低对进口农产品征收约束关税的水平和离差。

贸发会议应与世贸组织、粮农组织、货币基金会和世界银行一道确定其职能和工作方案，其中应包括：

- 为发展中国家提供贸易以及相关问题的讨论场所；
- 维持与贸易有关的资料库并提供资料；
- 进行高质量的分析；
- 在规范、标准以及解决争议方面提供技术协助；
- 推动工业国更大程度地开放市场；
- 帮助发展中国家联合起来，在多边贸易谈判中采取共同立场。

目 录

	<u>页 次</u>
内容提要.....	iii
导 言.....	1
一、贸易推动经济增长和减贫	3
二、农产品贸易和政策造成了什么损失？自由化 带来了什么好处？谁是输家？	5
三、乌拉圭回合为促进农产品贸易方面达成了什 么协议？	9
四、应为即将举行的世贸组织谈判制定什么样的 农产品谈判议程？	12
五、发展中国家的农业改革尚需进行哪些工作？	15
六、协助发展中国家进行农产品贸易	16
参考资料.....	18

农产品贸易壁垒、贸易谈判与发展中国家的利益

Hans Binswanger 和 Ernst Lutz *

导 言

发展中国家三分之二以上的穷人住在农村。从收入和营养状况来看，农村的贫困现象不仅更为广泛，而且更为严重。具有讽刺意味的是，产粮区竟有许多人挨饿。

减轻贫穷战略在利用从农村向城市移居机会的同时，需要直接解决改善和维持当地农民生计的问题。巴西的情况有力地表明，农村减贫非得有农村的经济增长不可，但光这还不够。¹ 经济增长必须能增加农业和农村非农业的就业机会，而要做到这点，必须有大量的家庭农业，光靠资本密集型大规模商业性农业是不行的。

Stewart 先生于 1999 年为圆桌会议编写的文件探索了如何实现农村普遍增长的问题。该文重点阐述了推动农村经济增长所需的农业部门的需求方条件。不错，随着经济增长，农业在农村经济中所占的份额相对于农村中非农业活动来说会越来越小，但这些活动不太可能成为农村经济增长的动力，因为乡镇中多数非农业

* 作者感谢农村部门委员会委员以及包括 Kym Anderson、Malcolm Bale、David Cieslikovski、Gershon Feder、Barnard Hoekman、Don Larson、Will Martin、Milla McLachlan、Constantine Michaelopoulos、Don Mitchell、Frank Plessmann、Willam Prince、Sudhir Shetty、Anna Strutt、Bob Thompson、Alberto Valdes 和 Patrick Verissimo 等在内的许多人士发表的有益见解、建议以及提供的其他协助。文中表达的是作者本人的观点，不一定反映世界银行的观点。

¹ 1950 年至 1987 年期间，巴西经济年均增长率达 6.7%，农业产量增速慢一些，年均增长率为 4.4%，而农业就业率只增长了 0.9%(世界银行，1990 年)。1980 年，该国 68% 的人口为城市人口，到 1991 年，增至 75%(世界银行，1995 年)，但农村向城市的大规模人口迁移并未能改善农村就业增长过慢现象。据 1991 年的人口统计，城市人口贫困率为 10.8%，而农村人口贫困率则高达 32.1%。

活动与农业有着千丝万缕的联系，既有前向、后向联系，又有消费需求联系，这也就是说，由农业增长产生的需求才是促进农村经济增长的真正动力。

在这里，消费需求联系特别重要。增加农业利润和提高劳动收入会刺激当地生产劳动密集型消费品、提供各式各样的服务并开展建筑活动。因此，在多数情况下，农业需求的增长是农村非农业部门以及整个农村经济增长的一项必要条件。²不过，众所周知，对基本主食的需求弹性不大，并不随着收入和价格的波动而波动，因此，农村地区的农业需求要想持续增长，就须与城市、邻国和世界其他地区进行贸易。

让我们看一看以下两个事实：一是世界农产品和农工产品贸易的增幅低于贸易整体增幅，二是发展中国家在农产品贸易增长中所占的份额未能赶上在工业贸易增长中所占的份额。这制约了发展中国家的农业增长和多样化。

农产品贸易增速较慢和发展中国家农产品贸易增长中难以占有一定份额并不奇怪。发达国家和发展中国家在本世纪中都曾对农产品贸易树起大量壁垒，这些壁垒对发展中国家农业增长率造成的总合不利影响是过去五十年来发展和减贫进展缓慢的一项主因。

为此，世界银行在农村发展战略中指出：

“如果不增加对发展中国家农产品的需求，就不可能实现农业增长，也就不可能在农村创造就业和减轻贫困。因此，世界银行集团将积极促进经合组织成员国向世界银行集团客户国的农产品和农工产品开放市场，并支持世贸组织采取行动以实现这项目标”（世界银行，1997年：61）。

在过去的约 15 年中，发展中国家大大减少了本国政策体制中阻碍农业发展的各种障碍。但发达国家的农业政策改革和《关贸总协定》乌拉圭回合的谈判在消

² 当然，农村发展应尽量利用其他发展途径。除农业增长外，其他一些部门有时也能促进农村的经济增长，如旅游、采矿和手工业等。这些行业对某些地区来说可能相当可观，但对整个国家来说，从数量上来看，这些行业很少能弥补农业停滞不前造成的影响。手工业尤其受到供方极大的限制。但也有农业以外的工业化使农村面貌焕然一新的一些显著例外情况，如中国的乡镇工业和中国台湾省的农村工业化等。这些成功的例子是与有关农村地区人口极为稠密分不开的。另外，中国的乡镇企业往往位于有着足够基础设施的充满活力的城市附近，而不是位于边远地区。

除农产品和农工产品贸易壁垒方面成效甚微。这些农业贸易障碍继续极大地损害了发展中国家的利益，其造成的损害是限制纺织品贸易所带来的损害的三倍。另外，它们也继续同样大大损害了发达国家的利益。

对贸发会议来说，一个关键问题是，发展中国家的农业增长率是否能快速提高，使农业成为农村发展和减贫工作的一大动力。国际农产品和农工产品贸易壁垒能否减得足够快和足够广泛，使发展中国家的农村减贫战略能主要依靠农业增长和农村非农业活动，而不是依赖社会救济方案和社会安全网？

在论及农业需求增长受到的政策限制时，人们提到发展中国家的很多适得其反的干预行动和壁垒。在取消这类干预方面取得了相当大进展，但仍有许多干预行为。因此，需要进行第二轮的农业政策改革。本文的主要重点是阐述发达国家对农业贸易施加的限制以及在世贸组织下一回合谈判中减少这些限制的前景。

一、贸易推动经济增长和减贫

1973 年，发展中国家出口总额占世界出口总额的 19%，到 1980 年，由于石油价格高以及其他原因，增至 28%，此后一直稳定在 22%至 23%的水平上。从 1985 年到 1995 年，亚洲出口所占份额从 10%增至 15%，而非洲的出口所占份额则从 4%左右跌至 2%左右(据世贸组织 1996 年的统计)。中东国家也丧失了一半左右的市场份额。拉丁美洲所占份额基本没有变化。

农产品贸易一直大大落后于制成品贸易。1985 年至 1994 年期间，世界所有制成品贸易额年均增长 5.8%，而同期农业贸易年均增长率只有 1.8%。工业国和发展中国家高度保护农业是造成这一差别的原因之一。

发展中国家农产品出口在全世界农产品出口总额中所占份额持续下跌，1961 年时尚占 40%，到 1990 年，跌至 27%，1996 年，由于初级商品价格暂时回升，升至 30%。在各主要发展中经济区域中，只有东亚和太平洋地区增加了农产品出口的市场份额，而所有其他区域的市场份额都有所减少。非洲市场份额的损失尤为突出，1961 年，尚有 8.6%，到 1996 年，猛跌至 3.0%。

农产品出口在世界出口中所占份额随着时间发生的变化主要反映了出口数额的不同增长率；1973 年至 1996 年期间，经合组织成员国的农产品出口年均增长率为

3.2%，而发展中国家只有 2.7%。东亚和太平洋地区经济体的农业出口年均增长率达 4.2%，而非洲国家的年均增长率只有 0.3%。

发展中国家制成品的出口业绩比农产品出口业绩好得多，1973 年，占世界制成品总出口额的 7%，此后稳步上升，到 1990 年升至 20%。发展中国家的制成品出口额现已达到其出口总额的 62%以上(世贸组织，1996 年)。

发展中国家为何未能保持或增加其在世界农产品出口中所占份额呢？除了工业国家实行包括出口补贴在内的保护主义措施之外，发展中国家未能充分利用贸易机会可能也是一个原因。因此，世界银行积极鼓励发展中国家进行政策和体制改革，以创造更有利的激励环境，使其能更多利用国际贸易机会。

发展中国家在某些出口产品，尤其是一些非传统出口产品方面成功建立强有力市场地位的例子很多：巴西在糖、大豆和橘汁出口方面成效显著；泰国除保持了其大米出口的传统有力地位之外，还发展了木薯等产品的出口；孟加拉国的虾出口原来很少，现已成为一大出口项目；肯尼亚在一些非传统产品(新鲜水果、蔬菜和鲜花)的出口方面做得很好；坦桑尼亚过去十年来显著增加了腰果的出口。智利也是一个很好的例子，该国产品质量可靠，交货及时以及对其他合同条件的信守促进了稳固市场地位的建立。智利的情况可能有些特别，它不仅有很强的技术能力，因而能在植物病虫害预防以及其他领域保持领先地位，预测这些领域的变化，而且还能在贸易争议中坚持和维护本国的立场，而其他国家则可能需要国际社会的技术援助。

总而言之，国际贸易一直是工业国家和发展中国家经济增长的一个重要动力。同样，农产品贸易对农业部门的增长也很重要，它能带来非农业就业机会，从而刺激整个农村经济的发展。农产品出口总值是决定农业是否增长的一大变量(Scandizzo, 1998 年)。³ 简而言之，实行外向政策、且褒奖体制未受多少扭曲的国家的农业部门从国际农产品贸易中获益匪浅。增加当地农产品的价值是以农业为主导的工业化战略的关键之一。工业国实行的关税升级制度(即关税税率随着加工程度的提高而上升)目前影响了这方面潜力的发挥，损害了发展中国家的利益，因此

³ 出口产品结构也很重要：一些初级商品因市场疲软而受到压力，使专门生产和出口这些商品的国家与产品多样化的国家相比可能会获益少一些，甚至可能会影响到由需求驱动的经济增长(Scandizzo, 1998 年)。

必须减少升级。此外，发展中国家需要实行有利于提高当地加工效率的谨慎发展战略。⁴

二、农产品贸易和政策造成了什么损失？自由化带来了什么好处？谁是输家？

经合组织成员国实行的农业保护仍然在损害发展中国家的利益。据 Anderson、Hoekman 和 Strutt(1999 年)说，即使考虑到根据乌拉圭回合的谈判结果实行的改革措施，经合组织成员国的农业政策也仍使发展中国家的利益每年损失 198 亿美元(即占 450 亿美元的 44%—表 1)，是发展中国家因经合组织成员国对纺织品和成衣的进口限制而造成损失的三倍多。

因此，如果经合组织成员国实行农业政策改革，贫困国家的家庭实际收入将大大增加，以人均净收入计算，南亚将增加 1 美元，东南亚将增加 4 美元，非洲南撒哈拉地区将增加 6 美元，拉丁美洲将增加 30 美元。主要发展中国家区域的生产者家庭收入一般来说都会增加，而食物短缺的消费者家庭则将有所损失，但生产者的收益将超过消费者的任何损失，另外，从长远来看，对农村地区和发展中经济体产生的快速增值效应也将使消费者受益。

经合组织成员国自己因实行扭曲市场的政策蒙受了可观的利益损失，每年损失额达 629 亿美元(即占 2,170 亿美元的 29%—表 1)。为牛奶、糖、香蕉等食品支付较高价钱的大量消费者是主要的损失者，而较少数的生产商是主要的受益者，所以这些生产商将极力反对急需推行的自由化。由于经合组织成员国的消费者获得的收益将大于生产者的损失，原则上，消费者在补偿生产者损失之后仍可受益。因此，似乎应设法在经合组织成员国中建立补偿机制，以争取生产者不反对自由化。

⁴ 这并不是说必须完全禁止原材料(如木材)的出口，因为那样可能会助长走私和降低生产效率(如家具)。它是指最初可以给予当地工业某种保护，如通过出口税等方式使当地工业具有成本优势，而此后则应逐步减少这类保护。

表 1

在乌拉圭回合结束后消除各种产品市场上的扭曲现象对各主要经济区域的经济福利(即相应的收入变化)的影响，2005 年(同 2005 年乌拉圭回合后的基准情况相比百分比差额以及以 1992 年 10 亿美元为计算单位计算出的年均净收益情况)^{a/}

消除扭曲现象后百分比变化情况：						
经合组织成员国的市场变化情况：						
区域	农业和食品 加工	纺织品和 成衣	其他制成品 (百分比)	所有产品： (1 至 3 栏 总和)	发展中经济 体所有产品 市场总值	消除经合发 组织成员国 和发展中经 济体所有产 品市场中扭 曲现象后的 净收益(十 亿美元)
经合组织所 有成员国	29 (-50)	-3 (192)	42 (6)	68 (-37)	32 (98)	217 (20)
所有发展中 经济体	44 (97)	21 (84)	-23 (76)	42 (75)	58 (-249)	45 (-106)
所有经济体 ^{b/}	32	3	2	62	38	260

资料来源：Anderson、Hoekman 和 Strutt 根据全球贸易分析预测模型得出的计算结果(1999 年)。

^{a/} 括号中的数字为贸易条件改变后相应的百分比变化数，其他多数数字为分配效率的变化数。

^{b/} 不只是经合组织成员国和发展中经济体的总和，还包括“前苏联和中欧”以及“世界其他地区”的数字。

农产品贸易改革将使全球粮价上升，从而损害低收入粮食进口国、尤其是其中最贫困消费者的利益。人们对此深感忧虑。但预期价格上升幅度不大，小麦、大米和粗粮价格预计将只上升 4%至 6%左右(Valdes 和 Zietz, 1995 年)，其中许多商品的实际价格在一段时间内将呈下降趋势。此外，根据乌拉圭回合的规定，贸易条件损失会相对较小，只有少数几个国家的预期利益变化占国内生产总值 1%以上。最不发达国家可选择消除国内障碍，使其不大的损失转为净收益(Ingco, 1997 年)。

在马拉喀什会议上，部长们意识到人们担心乌拉圭回合可能会对穷国造成不利影响，部长会议通过的题为“就改革方案可能对最不发达国家和粮食净进口的发展中国家造成的不利影响而应采取的措施”这项决定即反映了这一点。这项决定的用意是确保可继续通过粮食援助来满足发展中国家的需求。这项决定没有确定数量目标，而是鼓励根据《粮食援助公约》开展活动。不过，这项决定是否明显促进对发展中国家的援助仍待观察。1990/1991 年至 1994/1995 年期间，每年粮食援助额达 970 万吨，1995/1996 年至 1997/1998 年期间，每年粮食援助额跌至 610 万吨(Tangermann 和 Josling, 1999 年)。根据于 1999 年 7 月 1 日生效的新的《粮食援助公约》，每年谷类最低援助量已减至 490 万吨。⁵

另一项令人相当关注的问题是，农产品贸易自由化是否会使国家丧失应付外来价格冲击的能力。但事实上世界贸易越是自由，世界粮价的波动幅度就会越小，因为具有不同种植粮食作物的气候条件的贸易伙伴越多，盈余和短缺越容易相互弥补和抵消(Bale 和 Lutz, 1979 年；Zwart 和 Blandford, 1989 年)。⁶ 另外，除了受世贸组织资金和其他资源短缺的限制外，粮食困难的最不发达国家在处理本国粮食供应问题时几乎不受世贸组织的任何限制。

工业国家的发展和贸易政策立场往往自相矛盾。它们宣布要援助最贫困国家并确实提供了援助，但其贸易政策却又明显抵消了所提供的援助。1998 年，无偿援助达 54 亿美元，出口信贷达 40 亿美元，但发展中国家因工业国家的农业保护主

⁵ 应指出，粮食援助的一个问题是，价格低落时运输量会增加，而价格较高且低收入的发展中国家的需求量也可能较高时运输量则会萎缩。

⁶ 还需注意的是，各国不同的贸易限制措施或综合限制措施对世界市场的稳定造成的冲击程度也不一样。

义付出了极为高昂的代价：光是利益损失就达 198 亿美元，这是无偿援助的三倍多，相当于无偿援助和出口信贷总和的两倍左右！⁷

欧盟内部尤其是第八发展事务司(DG8)正在讨论这些问题。结合《洛美协定》延续问题这些问题进行了激烈的辩论。也很重要，在预期的欧盟范围向东欧扩大之后共同农业政策的未来方向。预算压力将不允许在东欧国家不加修订地实行共同农业政策，因为这将意味着要大量增加补贴。即使按欧盟降低内部价格，加入欧盟的中欧和东欧国家也会扩大生产，因此，整个欧洲的自给程度如果不是完全不变，变化也不会很大。

换言之，发展中国家今后向欧盟扩大出口的机会可能很有限。但如果减少或完全禁止出口补贴，发展中国家将会受益。如果没有这类补贴，欧盟将须稍稍调低内部价格，那么过剩的可能性就会小一些，也就是说，自给的程度就会低一些。更重要的是，欧盟过剩农产品的倾销将对国际市场造成较小的冲击，尤其是在世界农产品价格较低的时候，如 90 年代后半期。

不允许进口以本国所不允许的工艺生产的而产品是越来越普遍的一种新形式非关税保护主义，不妨将其称作“生产工艺保护主义”。禁止某种生产工艺往往是以保护环境或社会为由。例如，有些国家禁止进口利用生物技术(“基因改型生物”)、某些杀虫剂、某些类渔网、某些森林管理方法、被视为损害动物健康的禽类或牲畜的生产设施以及某些类劳力(童工和囚犯劳力)等生产的产品。我们希望这些问题不会影响在下一轮贸易谈判中在长时间未完成的议程上取得进展。

⁷ 经合组织/发展援助委员会成员国以及各 多边发展机构提供的包括捐款、出口信贷和贷款在内的官方发展援助总额增加了 32 亿美元，增至 515 亿美元(经合组织，1999 年)，占成员国国民生产总值总和的 0.23%。新兴市场的信心危机 1997 年始于亚洲，此后蔓延到俄罗斯联邦和拉丁美洲，结果造成流向发展中国家和转型经济体的私人资本净额剧减，1997 年为 2,425 亿美元，1998 年减至 1,002 亿美元。由于流入的私人资本的降幅高出官方资本流动增幅许多倍，流入这些国家的资本净额下降了 40%以上，从 3,250 亿美元跌至 1,810 亿美元(经合组织，1999 年)。

三、乌拉圭回合为促进农产品贸易方面达成了什么协议？

农产品贸易根据《关贸总协定》长期享受特殊待遇。《关贸总协定》禁止对非农产品实行非关税壁垒，但允许在某些情况下对农产品实行数量限制。随着时间的推移，这类情况不断增加，允许几乎每一个国家实行配额、差别征税以及其他保护措施。另外，还可利用普通关税进行保护，但发达国家只针对 55% 的产品，在发展中国家只针对 18% 的产品(Hathaway 和 Ingco, 1996 年)。

在出口竞争方面，根据《关贸总协定》规则，农业也享受特殊待遇。《关贸总协定》禁止工业产品出口补贴，但规定“只要出口补贴国并未在全球市场上占据不公平份额”(第十六：3 条)，即可实行农业出口补贴。实际上，公平份额的概念毫无意义，扭曲了《关贸总协定》关于农产品出口补贴的规则。结果，经合组织多数成员国一直对农产品实行出口补贴，使世界市场价格低于正常价格，损害了出口国中具有真正的相对优势、但未获政府通过补贴扶持的生产者的利益。出口补贴还是工业国家倾销所以高成本、低效生产的剩余农产品的主要手段。因此，出口补贴是富国推行保护主义农业政策的一种工具。

乌拉圭回合确实在农业方面就部分和逐步自由化问题制定了某种多边规则和达成了协议。这一进展(由于用关税取代了配额)使得有可能更准确地衡量农业保护和扶持的程度，因而也就有可能对各国的干预政策进行比较并就“可核查的干预削减措施达成协议”。⁸ 衡量结果表明，农产品贸易壁垒远远多于工业产品贸易壁垒。

考虑到农业被预先排除在《关贸总协定》之外，所取得的成绩可能比乌拉圭回合开始时预期的要大得多，但其结果和发展中国家的农民得到的相关好处并不大(国际农业贸易研究团，1997 年)。

根据乌拉圭回合《农业协定》，工业国的关税到 2001 年将降低 36%，发展中经济体到 2005 年将降低 24%。⁹ 各缔约方还同意限制国内补贴和出口补贴。发达

⁸ 另见 Alan Winters 向 2000 年 2 月曼谷高级别圆桌会议提交的文件。该文大力呼吁进一步改进衡量工作。

⁹ 粮农组织通过印制手册和提供技术援助等方式协助发展中国家履行这项乌拉圭回合协定。世界银行与粮农组织举办了一些联合讲习班，如 1995 年 11 月在智利圣地亚哥市

国家必须在 1986-1990 年基础上降低直接出口补贴 36%，并须在 6 年期间减少出口补贴 21%。根据规定，发展中国家出口补贴的降幅相当于发达国家降幅的三分之二，执行期延长至 10 年。实行出口补贴的最不发达国家不需减少出口补贴。《农业协定》这部分的一个问题是，未用尽的出口补贴可结转到下一年，并可在不同的商品中调换。

在国内补贴方面，该项《协定》首次承认，如按产量转让收入，国内农业政策可能会扭曲贸易。它按扭曲贸易的程度(在“方框”中)对国内农业政策措施进行分类，限定了扭曲贸易补贴的幅度，要求在某一基准期的基础上减少补贴额，并鼓励直接支付补贴款，以此方式将补贴与产量完全“脱钩”。¹⁰

但令人遗憾的是，这项《协定》虽想减少扭曲贸易的农业补贴，但只限定并削减了对农业部门的补贴总额，而未规定统一减少所有产品的补贴。结果，有政治影响强大的一些产品的补贴与其他产品相比反而增加了。例如，在减少高收入国家中最有政治影响力的糖和乳制品这两种农产品的补贴方面几乎没有取得任何进展。在下一回合谈判中，必须进一步减少这些残存的生产和贸易(“峰值”)壁垒。

虽然美国和欧盟在乌拉圭回合中并没有削减对这类产品的内部补贴，但在谈判的推动下，它们不得不减少补贴，并将大量补贴转为与产量无关的直接付款(属“蓝框”免除范围)。¹¹

根据《农业协定》，发达国家必须将所有非关税壁垒变为限定关税，但问题是，发达国家和发展中国家往往选择将其限定关税定得高于实际相应关税。这种“不正当”关税化办法并未降低保护程度，即使有所降低，也很微不足道，只是使保护更加明显而已(Hoekman 和 Anderson, 1999 年)。

(粮农组织/世界银行, 1997 年)和 1996 年 5 月在加德满都市(世界银行/粮农组织, 1999 年)举办了联合讲习班。

¹⁰ 《农业协定》承认政府在农业部门可合法行使许多公益职能(“绿框”列举了这些职能)，并建议对这些职能不作任何限制。

¹¹ “蓝框”免除了美国和欧盟向限制产量或至少限制某些投入量的农民的直接付款。根据乌拉圭回合谈判中的布莱尔豪斯协议，不得质疑这些直接付款。在下一回合的谈判中应删除“蓝框”。

欧盟 2000 年最终限定关税比 1989-1993 年实际相应关税高出近三分之二，美国的最终限定关税则高出四分之三(Ingco, 1995 年)。限定关税定得这么高，使有关国家可以将实际关税定得低于这一水平，并能灵活调整关税水平以稳定国内市场。例如，欧盟一直实行了差别征税制度，甚至在 1995 年之后还在实行这种制度，以稳定国内市场(Tangermann, 1999 年)。这也就是说，用关税代替非关税壁垒即使有实际好处，也不会太多。另外，原指望关税化能减缓国际粮食市场中的价格波动，但实际上即使有减缓作用，作用也不大。¹²

在各国的国内价格与世界市场重新接轨之前，全球价格将仍会起伏不定，波动幅度会远超出理想水平。由于美国和欧盟并不是根据产量给予农业价格补贴的，政府所积累的农产品储存并不多。以前的这类积累曾稳定了全球市场。

乌拉圭回合《农业协定》首次规定了最低限度的市场准入水平。这是另一个看来很重要的目标。所有国家必须确保到过渡期结束时进口额占产品消费总额的 5% 以上。最低限度准入是以“关税配额”的形式提供的，但具有垄断能力和专卖权的国家贸易机构显著破坏了最低限度的市场准入(Ingco 和 Ng, 1998 年)。

《农业协定》确认，“大量、逐渐减少扶助和保护以最终进行根本改革是一项经常性工作”(斜体是本文作者后加的)。它要求签署方到 1999 年底开始重审这一问题，以继续开展乌拉圭回合发起的自由化(Croome, 1998 年)。

与《农业协定》相关的《关于采取卫生和植物检疫措施的协定》确认政府有权采取措施保障粮食安全和保护动、植物健康。根据该项《协定》，采取这类措施应以达到这些目的为限，并须坚持以科学原理和证据为依据。但问题是，首先，卫生和植物检疫措施并不是作为世贸组织规定的一部分制定的，而且把发展中国家排除在外。其次，这类措施需要大量投入，如要求检疫室四面墙壁的不锈钢板高达 2 米，而对最终产品的质量却并无具体要求，例如大肠杆菌必须低于某一限度。第三，有关方面有时以关心环境为由实行保护主义。第四，即使限制措施有合理的科学依据，但许多发展中国家难以了解其出口产品应符合什么标准，且如何才能达到这些标准。许多发展中国家遇到问题，例如布基纳法索的肉类、肯尼亚的新鲜水果和蔬菜以及巴布亚新几内亚的金枪鱼罐头都分别遇到了问题(Croome,

¹² 因为国内价格越稳定，国内不稳定因素就越会转嫁到全球市场上，使全球市场更为波动。

1998 年)。¹³ 最后, 卫生和植物检疫措施要想达到合理标准, 需付出高昂的代价: 据 Finger 和 Shuler(1999 年)估计, 一国为满足卫生和植物检疫措施的需要加上海关改革和知识产权改革需花 1.5 亿美元左右, 这比许多最不发达国家的发展预算还要多。

发展中国家在此方面需要帮助。贸发会议、粮农组织、世界银行以及其他组织可为此发挥重要作用(Krueger, 1999 年), 向发展中国家提供技术和金融援助, 协助它们改进设施, 使其达到要求。¹⁴

乌拉圭回合在农业方面为发达国家和发展中国家规定了相当不同的义务, 其中为 48 个最不发达国家作出了特别减免规定。根据这些减免规定, 最不发达国家可实行限定关税, 而不用实行相应关税; 关税和国内扶助的降幅较小; 并可推迟实行大米征税化。另外, 它们可以给予低收入生产商投资补贴和投入补贴, 补贴低收入的消费者, 补贴销售和运输费用, 如本国为非净出口国, 还可禁止出口。最不发达国家亦不必承诺降低关税。因此, 从这些减免规定来看, 与流行的说法不同的是, 世贸组织的规则几乎未对最不发达国家干预农业贸易或补贴以及通过其他方式促进农业部门的能力作出任何有约束力的限制。

四、应为即将举行的世贸组织谈判制定 什么样的农产品谈判议程?

乌拉圭回合在将农产品贸易列入议程和启动自由化进程方面发挥了极为重要的作用, 但迄今为止尚有很大一部分议程没有完成。例如, 即使充分落实乌拉圭回合的成果, 而且, 即使中国和中国的台湾省到 2005 年加入世贸组织, 农产品和食

¹³ 在世界银行协助下, 于 1999 年 8 月 26 日和 27 日在哥斯达黎加圣何塞市举办了一次研讨会, 会上, 人们指出许多发展中国家正努力制订本国的粮食安全战略, 以利用《关于采取卫生和植物检疫措施的协定》带来的机会和应付随之而来的挑战, 但在这一领域仍缺乏投资重点, 例如在出口产品之间与国内产品之间或特殊市场产品与主要产品之间仍缺乏投资重点。许多国家的农业卫生和食品安全体制仍很糟糕, 机构太多, 又欠协调, 而且未能很好地执行现有规定。另外, 多数检疫系统仍大大偏向公共部门。

¹⁴ 世界银行将采取具体行动, 继续协助举办区域研讨会来审议这些问题并在谈判期间进行磋商。

品加工部门的关税仍将两倍于纺织业和服装业的平均关税水平，相当于其他制成品关税的近四倍(Anderson, Erwidodo 和 Ingco, 1999 年)。从这一点来看，为下一回合的谈判制定更大胆的议程尤为重要，只有这样，发展中国家才能显著受益。¹⁵ 一个问题是，发展中国家有不同的预期利益，因而可能难以确定共同议程。例如，在拉丁美洲，智利、阿根廷、巴西和乌拉圭属于主张加强贸易自由化和强烈反对出口补贴的凯恩斯集团，而讲英语的加勒比国家则仍在要求贸易优惠，不太愿意实行较开放的贸易制度。¹⁶

发展中国家情况虽然各不相同，但考虑到与美国、欧盟或日本相比讨价还价的能力有限，它们在加强有关制度方面实际上有着共同的利益。确定农产品谈判议程并参与下一回合的实质性讨论是符合发展中国家的利益的(Valdes, 1998 年；Tangermann 和 Josling, 1999 年)。

在即将展开的贸易谈判中，国内农业政策和农产品贸易政策改革是对发展中国家来说最重要的议程项目。¹⁷ 要想进行农业贸易谈判，需有训练有素的政策分析人员和谈判人员。而发展中国家能力有限，难以应付这些挑战和抓住面前的机会。各国际机构可发挥重要作用，协助发展中国家建立自己适当的谈判能力。新回合的谈判必须争取：

- 取缔农产品出口补贴。需要禁止农产品出口补贴，使农产品与非农产品一样受《关贸总协定》的制约。信贷补贴需限量并归入出口补贴。
- 进一步减少对国内生产商的补贴。这需要限定扶助总额以及单项商品的扶助额，禁止将“结余额”结转到下一年，并需调低补贴高峰。

¹⁵ 动态收益甚至会比事先计算的静态收益还要大。

¹⁶ 在粮农组织、世贸组织以及各区域组织的合作下，世界银行分别于 1998 年 11 月 23 至 26 日在智利并于 1999 年 9 月 19 至 20 日在日内瓦举办了研讨会，以协助发展中国家。这些研讨会的主要目标是，联系世贸组织即将开展的谈判工作，促进广泛讨论农业贸易问题。

¹⁷ Tangermann 和 Josling(1999 年)和 Anderson、Erwidodo 和 Ingco(1999 年)从发展中国家的角度详细讨论了农业贸易议程。

- 通过提高关税配额进一步开放市场。大大提高目前占消费量 5% 的进口配额。
- 大幅度降低高收入国家对进口农产品征收限定关税的水平和离差，例如将限定关税降至对制成品实行的平均关税税率。如同国内补贴一样，应超比例地调低关税“高峰”。这一点很重要，因为根据乌拉圭回合的规定实行关税实际上可能扩大了关税水平的离差。¹⁸

缩小关税离差将对发展中国家的农产品加工业有利。发展中国家的农产品加工业目前受到了工业国“关税升级”的影响。原材料的关税很低，而加工程度越高，关税就越高。这使进口国生产增值产品的行业获得了程度很高的有效保护，但阻碍了出口国通过在出口前加工其原材料创造更多的就业机会、生产增值产品和增加出口收入。发展中国家可能并不是在加工其所有原材料方面都占有相对优势，但工业国实行的关税升级显然阻碍了这一高潜力领域的发展，不公平地使富国加工企业获得优势。

虽然经合组织成员国自己将会从减少或消除本国对农业的高度保护中受益匪浅，但如果发展中国家不进行某些相应改革(例如放开投资和竞争政策等)，经合组织成员国就可能不愿意减少或取消对本国农产品的保护。因此，可能还需要谈判富国所关注的新的贸易问题，只有这样，才能做到在下一回合中“有来有往”，也只有这样，工业国才会向发展中国家开放加工或未加工的农产品。所以，从谈判战略的角度来看，发展中国家应同意列入服务业、知识产权和制成品等其他议程项目。

发展中国家面临的一个问题是，是要求保留或扩大工业国(或工业国集团)给予的优惠待遇，还是把精力放在要求工业国对所有经济体降低关税上。

在普遍优惠制度下，农产品并不重要。温带农产品大多未获优惠待遇，即使获得优惠待遇，配额也很少。另外，发达国家通常不对未经加工的热带产品(糖除外)征收关税，或只征很少的关税(Tangermann 和 Josling, 1999 年)。发展中国家应尽量保持其既得权利，例如在下一回合中应“限定”这些优惠待遇。

¹⁸ 由于乌拉圭回合要求关税笼统未加权平均降幅达到 36%，每项关税至少降低 15%，结果，许多国家将重要商品的关税只降低了 15%，但对本国不那么重要的商品的关税降幅则较大。

从总体上来看,《洛美公约》给予非洲、加勒比和太平洋集团国家的优惠也不多。个别国家可能享有可观的优惠(例如糖、香蕉和牛肉等商品),但这类收益转让大大降低了援助效率。例如,仅就香蕉而言,欧盟的消费者每年花在这项援助上的资金达 20 亿美元左右,但只有 1.5 亿美元真正发挥了效用(Borrell, 1999 年)。效率过低的一个原因是,在用足配额后,欧盟历来是将多余的经济利益让给欧盟内部的公司,从而限制了非加太国家本可得到的好处。另外,关于今后在《洛美公约》下能得到什么好处,仍有许多未知数。¹⁹

欧盟和美国规定了糖的进口配额,对糖市场倍加保护。这些国家以及一些出口国中的生产商从中得利,而效益良好的生产者和工业国中的消费者则蒙受了损失。对糖实行的高度扭曲政策造成的损失总额每年估计达 63 亿美元(Borrell 和 Pearce, 1999 年)。在下一个回合中,不应以发展中国家从发达国家根据配额制净转让收益中获得的微不足道的好处为由反对开放糖市场。

如果新回合能将农业关税全面降低 40%以上,优惠待遇就会不那么重要,在放开贸易后甚至会毫无用处。所以,发展中国家在谈判中不应要求特殊优惠,而应将有限的谈判资源和有限的影响力集中放到降低对所有国家适用的最惠国关税和取消工业国出口补贴上。

五、发展中国家的农业改革尚需进行哪些工作?

发展中国家必须继续全面取消扭曲市场的国内政策,只有这样,改革才能有巨大成效,也只有这样,才能消除贸易制度中不利于农业和农村的偏向。这还能放开展中国家之间的贸易。这类贸易很有前途,可能会扩大对本国农业部门的需求量。需消除的扭曲现象往往有,对制成品和服务业的高度保护、兑换率过高和直接征收农业税等(Schiff 和 Valdes, 1992 年——文章发表日期虽较早,但文中的结论仍适用)。消除这些扭曲现象将改进农业部门的资源配置,并会增加投资和盈

¹⁹ 据有关方面裁定,《洛美公约》不符合世贸组织的规则。虽有豁免,但此项豁免需每年延续,因此,欧盟须设法使此项《公约》及其后续公约符合世贸组织的规则。世贸组织的一个解决争端小组也裁定,欧盟对香蕉的数量限制违背了世贸组织的规则。

利。如果能消除所有产品市场中的扭曲现象，发展中经济体每年可获益 260 亿美元(表 1)。

以下是另外一些值得采取的政策措施：

- 应取消重大的进口壁垒和套购壁垒，并应逐渐建立更有利于增长和发展的管理制度；
- 应取消国家贸易机构在进出口、控制国内供应以及销售农产品方面的专有权；
- 政府可更主动积极地推动出口多样化，而不只是出口种类有限的未经加工的初级商品。由于开拓新市场的“公益”性质和打开新市场后产生的“免费搭车”现象，私营部门在此方面的投资不够，因此，政府可提供部分资金；
- 开放贸易将使发展中国家获得更多加工技术，有助于它们超越传统农业的范围，扩大农产品的生产力和附加值。要想在这方面取得成功，必须有良好的管理，确保在产品周期的各个阶段按售货合同的期限交货、妥善安排临时储存并进行质量控制。

新回合的贸易谈判可能涉及国内管理体制中各类阻碍贸易的措施，如补贴、政府机构从事贸易业务、出口管制、竞争法、采购惯例以及产品标准的确定和实施等。退一步说，即使新回合的贸易谈判不涉及这些问题，许多国家单方进行国内农业体制改革也是划得来的。²⁰

六、协助发展中国家进行农产品贸易

考虑到贸发会议正力求确定其作用以及各项主导职能，它不妨参照经合组织为其成员国服务的方式来促进发展中国家的利益，即：

- 为发展中国家提供贸易以及相关问题的讨论场所；
- 维持与贸易有关的数据库并提供信息；
- 进行高质量的分析；

²⁰ 除进行体制改革外，为了推动普遍的发展，当然还需改进金融中介服务和对运输、储存设施和通讯网络的基本投资。

- 在规范、标准以及解决争议方面提供技术协助；
- 推动工业国更大程度地开放市场；
- 协助发展中国家团结起来，在多边贸易谈判中采取共同立场。

贸发会议与世贸组织、粮农组织、货币基金组织以及世界银行一道确定贸发会议的职能和工作方案似乎不失为明智之举。这些组织以及其它可合作的伙伴应商定(如果至今尚未商定好的话)由谁领头、应从事什么样的工作以及如何最有效地进行协作。

参考资料

- Anderson K, Hoekman B and Strutt A (1999). Agriculture and the WTO: Next steps. Paper (revised version) presented at the Second Annual Conference on Global Economic Analysis, Aversa Conference Centre, Helnaes, Denmark, 20–22 June 1999.
- Anderson K, Erwidodo and Ingco M (1999). Integrating agriculture into the WTO: The Next Phase. Paper prepared for the World Bank's Conference on Developing Countries and the Millennium Round, WTO, Geneva, 19–20 September 1999.
- Bale, M and Lutz.E (1979). The effects of trade intervention on international price instability. *American Journal of Agricultural Economics*, 61: 512–16, August.
- Borrell, B (1999). Bananas: Straightening out bent ideas on trade as aid. Paper presented at the World Bank Conference on Agriculture and the New Trade Agenda: Interests and Options in the WTO 2000 Negotiations, Geneva, 1–2 October 1999.
- Borrell, B and Pearce D (1999). Sugar: The taste of trade liberalization. Paper presented at the World Bank Conference on Agriculture and the New Trade Agenda: Interests and Options in the WTO 2000 Negotiations, Geneva, 1–2 October 1999.
- Croome, J (1998). The present outlook for trade negotiations in the World Trade Organization. Policy Research Working Paper No. 1992. Washington DC, Development Research Group, The World Bank.
- FAO Regional Office for Latin America and the Caribbean and World Bank (1997). In: Cordeu JL, Valdes A and Silva F, eds. *Implementing the Uruguay Agreement in Latin America: The Case of Agriculture*. Santiago.
- Finger JM and Shuler P (1999). Implementation of the Uruguay Round commitments: The development challenge. Paper presented at the World Bank Conference on Agriculture and the New Trade Agenda: Interests and Options in the WTO 2000 Negotiations, Geneva, 1–2 October 1999.
- Hathaway D and Ingco M (1996). Agricultural liberalization and the Uruguay Round. In: Martin W and Alan L Winters, eds. *The Uruguay Round and the Developing Countries*. Washington DC, Cambridge University Press for The World Bank.
- Hoekman B and Anderson K (1999). Developing countries and the new trade agenda. Policy Research Working Paper No. 2125. Washington DC, Development Research Group, The World Bank.
- Ingco, M (1995). Agricultural trade liberalization in the Uruguay Round: One step forward, one step back? Supplementary paper prepared for a World Bank Conference on the Uruguay Round and the Developing Countries, Washington DC, 26–27 January 1995.

- Ingco, M (1997). Has agricultural trade liberalization improved welfare in the least-developed countries? Yes. Policy Research Working Paper No.1748. Washington DC, International Trade Division. International Economics Department, The World Bank.
- Ingco, M and Ng F (1998). Distortionary effects of state trading in agriculture: Issues for the next Round of Multilateral Trade Negotiations. Policy Research Working Paper No. 1915. Washington DC, Development Research Group, The World Bank.
- International Agricultural Trade Research Consortium. (1997). Bringing Agriculture into GATT: Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations.
- Krueger AO (1999). Developing countries and the next Round of Multilateral Trade Negotiations. Policy Research Paper No. 2118. Washington DC, Development Research Group, The World Bank.
- OECD (1999). Financial flows to developing countries in 1998: Rise in aid; sharp fall in private flows. News Release. Paris, 10 June.
- Scandizzo, PL (1998). Growth, trade, and agriculture: An investigative survey. FAO Economic and Social Development Paper No. 143. Rome, FAO.
- Schiff, M and Valdes A (1992). The political economy of agricultural pricing. *A Synthesis on the Economics of Developing Countries, World Bank Comparative Study*, Vol. 4. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Stewart, F (1999). Income distribution and development. Draft of paper prepared (September) for the UNCTAD X High-level Round Table, Bangkok, February 2000.
- Tangermann S (1999). The European Union perspective on agricultural trade liberalization in the WTO. Paper presented at the University of Guelph, Guelph, Canada. February.
- Tangermann S and Josling T (1999). The interests of developing countries in the next Round of WTO Agricultural Negotiations. Paper prepared for the UNCTAD Workshop on Developing a Proactive and Coherent Trade Agenda for African Countries. Pretoria, 29 June to 2 July 1999.
- Valdes A (1998). Implementing the Uruguay Round on agriculture and issues for the next round: A developing country perspective. PSIO Occasional Paper; WTO Series No. 10. Geneva, Graduate Institute of International Studies.
- Valdes A and Zietz J (1995). Distortions in world food markets in the wake of GATT: Evidence and policy implications. *World Development*, 23(6): 913-926.
- Winters LA. (1999). Trade policy as development policy: Building on fifty years experience. Paper prepared for the UNCTAD X High-level Round Table, Bangkok, February 2000.
- World Bank (1990). *Brazil: Agricultural Sector Review: Policies and Prospects*. Washington DC .
- World Bank (1995). *Brazil: A Poverty Assessment*. Report No. 14323-BR, Washington DC.

World Bank (1997). Rural development: From vision to action; A sector strategy. Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monograph Series 12, Washington DC.

World Bank and FAO (1999). *Implications of the Uruguay Round Agreement for South Asia: The Case of Agriculture*. In: Benoit Blarel, Pursell G and Valdes A, eds. New Delhi, Allied Publishers.

World Trade Organization (1996). Participation of developing countries in world trade: Overview of major trends and underlying factors. Note by the secretariat. Geneva.

Zwart A and Blandford D (1989). Market intervention and international price stability. *American Journal of Agricultural Economics*, 71(2): 379–86, May.

-- -- -- -- --