

多哈回合农业谈判新进展

——发展中国家的关注

□余 佶

内容提要 对于广大发展中国家而言,由于农业部门的特殊性和重要性,多哈回合农业谈判一直备受关注。多哈回合核心部分是农业框架协议。所以分析框架协议的内容、影响,表达发展中国家的关注,对明确今后的谈判立场、更好地维护发展中国家的利益十分必要。

关键词 多哈回合 农业框架协议 发展中国家

一、农业部门对于发展中国家的重要性

农业对于许多发展中国家而言仍然是最重要的部门。通常,发展中国家 38% 的就业、最不发达国家 71% 的就业都在农业部门。农产品贸易通常占到发展中国家出口的 50% 以上。对于贫困人口来说,农业尤其重要,因为发展中国家绝大部分贫困人口都生活在农村地区从事农业。与此形成对照的是农业部门也是扭曲程度最高的部门。OECD 国家给予农业部门的支持和补贴,包括市场价格支持、收入补贴和关税保护,总计每年高达 3000 亿美

元。据估计,如果完全除去农业和食品部门的贸易壁垒,发展中国家能够从中获取的经济福利为每年 430 亿美元^①。发展中国家的生产者和出口商将从上升的农产品价格和更公平的竞争中获得更多收益。但是也有一些发展中国家担心它们现有的贸易优先性受到侵蚀,一些粮食净进口国可能面临更高的粮食价格。正因如此,多哈回合农业谈判一直备受广大发展中国家的关注。

二、多哈工作计划农业框架协议的主要内容

经过两周的密集磋商和连续 40 个小时的昼夜谈判,2004 年 7 月 31 日夜世贸组织成员终于就多哈发展议程的主要议题达成框架协议。在谈判的核心领域——农业框架协议中,发达国家承诺最终取消出口补贴,大幅度削减国内支持,实质性改进市场准入条件。

在农业框架协议中涉及了有关国内支持、出口竞争、市场准入 3 项内容。此外还特别提出了棉花问题。

(一) 国内支持 多哈部长宣言要求实现“贸易扭曲性的国内支持的实质性削减”。框架协议中决定实行分层削减公式(tiered formula)。根据分层削

^①Anderson, K. (2003), Agriculture, Trade Reform and Poverty Reduction: Implications for Sub-Saharan Africa, UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series, No. 22, Geneva

减公式,贸易扭曲性国内支持水平越高削减的幅度就越大。按照这个原理,发达成员的扭曲性国内支持水平将趋于平衡。

框架协议规定的削减基础是约束水平或被允许水平,而不是现有实际支持水平。以美国为例,这意味着美国的总体贸易扭曲性支持约束将为476亿美元(综合支持量AMS为191亿美元,微量允许补贴为190亿美元,新的“蓝箱”为95亿美元)。

此外,框架协议要求在实施期第一年削减20%,作为总体削减中的“首付”。第一年及实施期整个过程所有贸易扭曲性支持的总和将不超过最终的综合支持总量+微量允许+“蓝箱”水平三者总和的80%。

除总体承诺外,综合支持总量最终约束水平和微量允许水平也将进行实质性削减。其中,综合支持总量最终约束水平也将使用分层公式进行实质性削减。同时特定产品综合支持量将根据有待议定的方法限制在各自平均水平上,以使一些特定产品支持得到削减。

框架协议确定将就微量允许削减问题进行谈判。框架协议重新界定了“蓝箱”政策的标准。新的“蓝箱”政策包括两类:一是限制和固定产量(包括牲畜头数)条件下的直接支付;二是根据基期面积和产量的直接支付。协议还规定“蓝箱”政策的上限为成员某一历史时期农业生产总值的5%,该历史时期将在谈判中予以确定。“蓝箱”支出超过5%的成员(如欧盟)在实施期内将把支出削减到上限,而不是要求立刻达到上限。该上限适用于实际或潜在的“蓝箱”使用者。

加强对“绿箱”的监控,以确保“绿箱”措施不产生或最小程度地产生扭曲贸易或生产影响。对发展中国家的特殊和差别待遇仍然是国内支持有关规则的一个内在部分。具体表现为发展中国家具较长的实施期、削减系数较低以及继续使用“农业协定”6.2中的条款。

(二)出口竞争 多哈部长宣言要求“削减并以期逐步取消所有形式的出口补贴”。多哈工作计划确定通过进一步的谈判,明确取消所有出口补贴的最后日期,建立详细的确保取消各种形式出口补贴的模式和约束所有出口的措施。

多哈工作计划还对取消出口信贷方面的补贴内容进行了规定:超过180天偿付期的出口信贷,出口信用担保或保险计划;与偿付期为180天的出口信贷、出口信用担保或保险计划相关以及不到180天但与纪律不符的补贴,包括利息支付、最低利率、最低保费要求和其他可以构成补贴或扭曲贸易的措施等;与国营贸易相关的贸易扭曲行为包括提供给国营贸易公司的出口补贴或由国营贸易公司提供的出口补贴,政府融资以及承担亏损。关于垄断权使用的问题将进一步进行讨论。

对于发展中国家、最不发达国家和粮食净进口国家将给予特殊和差别待遇。允许发展中成员在更长的时期内分阶段取消各种形式的出口补贴。在各种形式的出口补贴和所有纪律分阶段实施完成后,发展中国家将继续享受在“农业协定”9.4条中规定的特殊和差别待遇。此外,在国营贸易和出口信贷等方面,这些国家的特殊情况也将给予考虑。将对与粮食援助有关的约束纪律进行谈判。这些纪律的目标是阻止商业转移。国际组织将就成员提供粮食援助的作用,包括相关人道主义和发展问题在谈判中讨论。完全赠予式的粮食援助提供问题也将在谈判中讨论。协议要求在出口信贷、国营贸易和粮食援助运作上都具有透明度。

(三)市场准入 多哈部长宣言要求“市场准入的实质性改进”。成员们同意给予发展中成员特殊和差别待遇。

为确保发达国家和发展中成员采取单一方式满足多哈授权的所有目标,将考虑用分层削减法对不同关税结构进行关税削减。为确保该法能够导致实质性的贸易增长,下列原则将引导进一步谈判:关税削减将从约束税率开始进行。实质性的总体关税削减将作为谈判的最终结果实现。每个成员(除了最不发达成员)将为此做出贡献,但对发展中成员而言具有可操作性的有效的特殊和差别待遇条款仍将是不可分割的一部分(包括关税削减方式、敏感产品的数量和待遇、关税配额的增加以及实施期)。关税削减中的渐进性将通过较高关税的较大程度削减而实现,对于敏感产品则有一定灵活性。市场准入的实质性改进将在所有产品中实现。

但是,分几个层段、定义每个层段的最低标准以及每层段关税削减的类型仍然在谈判中。分层

削减法对于享受不同待遇的敏感产品的关税上限作用将进一步评估。此外,将要纳入谈判的问题还

有关税升级、关税简化以及农产品特殊保障(SSG)问题。

三、发展中国家关注

发展中国家普遍认为多哈回合农业谈判的框架制订出了农业谈判在三大支柱——市场准入的实质性改进、逐步削减乃至停止各种形式的出口补贴、以及贸易扭曲性的国内支持的实质削减的路线图和一些关键基准。但是模式的细节、目标、准则和实施期都没有具体化,给进一步谈判留下了广阔的空间和灵活性,还需更多努力才能实现多哈授权在三大支柱上达成的目标。总体上,发展中国家认为可靠地、迅速地以及完全地实施农业谈判承诺是非常必要的。谈判达成的结果应当与多哈授权中设立的目标相一致。

要成就是承诺在一个明确日期内取消所有形式的出口补贴,特别是直接出口补贴。但具体取消的日期和取消的具体模式还留待谈判。发展中国家对于平行削减方法的关注是,它超过以前预料的时间表,发达国家可以继续直接进行出口补贴。

2. 对于国营贸易平行削减的关注。一些发展中国家关注国营贸易的平行削减问题,他们认为发展中国家运用的出口信贷和国营贸易在其发展战略中具有重要作用,希望在特殊和差别保障条款中得到合适的反映。

3. 最不发达国家和粮食净进口国对获得粮食援助的关注。从紧急或非紧急的粮食援助中受益的发展中国家已经表达了对获得粮食援助的可能负面影响。因此给予贸易、援助和资金机制等方面合适的优先性,以缓解对最不发达国家和食品净进口国的可能负面影响是一些发展中国家密切关注的问题。马拉喀什《关于关注改革计划对最不发达国家和粮食净进口发展中国家可能产生消极影响的措施的决定》应当得到有效实施。

4. 对于给予发展中国家更多灵活性的特殊出口补贴条款的关注。因为该补贴条款有可能在某个期限内终止。

(三) 市场准入

(一) 国内支持

1. 对于削减模式的关注,即AMS(综合支持量约束水平)、微量允许和“蓝箱”的实质性削减模式选择的关注。因为不同的削减方式将导致最终结果不同。而且因为削减将从义务水平减起,这通常比现有的支持水平要高,所以对于贸易扭曲性支持条款是否能够有效导致实质性渐进削减还存在关注。尤其对发展中国家而言,所有具有出口利益的产品,发达国家的支持能否得到实质性的削减是关注的焦点。

2. 对于“箱”的转移的关注。许多发展中国家原先要求取消“蓝箱”,但框架协议依然保留了“蓝箱”政策,而且“蓝箱”上限还存在一些灵活性。在“绿箱”支持上,发展中国家原来要求上限约束,但框架协议没有提出该要求。发展中国家担心更大范围的支持措施可能被转移到新的“蓝箱”(或“绿箱”中),所以希望对“蓝箱”和“绿箱”设立严格的准则以阻止“箱”的转移。

3. 微量允许的削减谈判将考虑特殊和差别待遇原则。尤其将所有微量允许用做支持生存和资源贫乏型农民的发展中国家将免于微量允许削减。

1. 对于关税削减方式的关注。关于市场准入,框架协议提出了单一的分层削减法,即高关税得到更多削减。除了最不发达国家免除削减约束外,所有成员国将按比例进行关税削减。但是该方法是否能够有效削减发达国家对关系发展中国家利益产品的关税高峰和关税升级,还将依赖于有待决定的具体的关税削减方式。由于发达国家和发展中国家不同的关税结构,削减方式的选择将是谈判的一个重大挑战。

2. 对于敏感产品的关注。框架协议中提到的敏感产品的概念允许发达国家和发展中国家继续对某些产品提供保护,只要每种产品的市场准入通过关税配额承诺和关税削减得到改进。但发展中国家担心有可能出现的情况是,发展中国家具有比

(二) 出口竞争

1. 对于取消出口补贴日期和模式的关注。取消出口补贴以及以前提出的取消对发展中国家有特殊利益的产品补贴是农产品出口国和发展中国家的一个主要要求。因此,此次框架协议的一个主

较优势的许多产品将被发达国家指定为敏感产品,因此市场准入受阻。因此,发展中国家要求限制发达国家在敏感产品的选择、关税削减和关税配额扩张上的灵活性以防止发展中国家的市场准入机会受损。此外,发展中国家要求取消发达国家的特殊保障措施(SSG)。

3. 对于发展中国家关税削减比例的关注。考虑到关税是发展中国家农产品生产者的唯一抵御发达国家的生产和出口补贴保护手段的事实,发展中国家对其关税削减的合理的比例表达了关注。

4. 对特殊产品(SP)和农产品特殊保障(SSG)的关注。考虑到发展中国家使用出口补贴和国内支持措施的有限能力,特殊和差别待遇在市场准入领域就格外重要。特殊产品和农产品特殊保障的设计将允许发展中国家给予粮食安全、生计安全和乡村发展足够的政策灵活性。由于发展中国家自由化的程度较低,特别是对于一些关系到粮食和生计安全以及乡村发展的特殊产品,许多发展中国家要求在特殊产品选择上具有足够的灵活性以满足他们的差异性需求。

在有待决定的条件下将建立仅由发展中国家使用的特殊保障机制(SSM),而现有的由发达国家

使用的农产品特殊保障机制(SSG)是否继续运用仍然有待谈判。

5. 对于非关税壁垒的关注。对于最不发达国家,框架协议鼓励发达国家和有能力的发展中国家对最不发达国家提供零关税和无配额的准入。在运用原产地规则上的灵活性将有助于提高该条款的有效程度。但是,非关税壁垒(NTB)的处理在框架协议中并没有提到,有待在农业谈判中处理。发展中国家已经越来越关注包括动植物检疫(SPS)标准在内的非关税壁垒,因为随着关税降低,非关税壁垒越来越显现,影响了他们的市场进入条件。

总之,发展中国家强调特殊和差别待遇应当是谈判中不可分割的组成部分,并应充分考虑发展中国家的特殊发展需求。根据多哈工作计划的安排,原定2005年1月1日的最终谈判期限被推迟;2005年5月向贸易谈判委员会和总理事会报告实施的情况以及2005年部长会议将于2005年12月在中国香港举行。因此,在最后正式协议达成以前,还有很多的工作要做。发展中国家需要在进一步谈判中充分体现并坚持特殊和差别待遇的需求以更好地维护自身利益。

参 考 文 献

1. Review of Development and Issues in the Post- Doha Work Programme of Particular Concern to Developing Countries: A Post- UNCTAD XI Perspective, UNCTAD/TD/B/51/4, 31 August 2004
2. WTO Agricultural Negotiations: The issues, and Where we are now, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgmd00_contents_e.htm, updated 1 December 2004

(作者单位:中国浦东干部学院教研部 上海 201204)

责任编辑 方 静

MAIN CONTENTS

Anti- Dumping Disputes Against China and Her Non- Market Economy Status *HE Xiurong* (4)

So-called "non-market economy status" has become the core issue of Chinese companies to deal with anti-dumping investigations. The author, proceeding from some relevant concepts of "non-market economy status", discusses the essential impacts of this status on the considerations in the Agreement signed by China. Proposals are made for China to obtain the market economy status

Impacts of Fluctuations in RMB Exchange Rates on Exports of China's Farm Products: An Empirical Study *SONG Haiying* (9)

The J-Curve Effect Theory is an important tool to study how the exchange rate influences the export. This paper explores the impacts of RMB exchange rate on export of China's farm produce by an econometric model constructed. The results have verified this theory with the RMB exchange rate as a case for China. Furthermore, the study shows export of China's agricultural products is inversely related to current real effective exchange rate of RMB. In addition, technical trade barriers also severely affected exports of Chinese farm produce

New Progress in Doha Round, Concerns and Problems of Developing Countries *YU Jie* (14)

The 147 member governments approved a package of framework and other agreements in the WTO Doha Round with the core of "Framework for Establishing Modalities in Agriculture" on 31 July 2004. It is of crucial importance for the developing countries to study its impacts so as to express their concerns, clarify their stance and safeguard the interests of their own

Studies on Anti- Dumping of Agricultural Products: A Review of Literature in China and Abroad *MA Shuzhong and HUANG Zuhui* (18)

There are relatively few studies on anti-dumping of agricultural products, both at home and abroad. The literature available could be divided into two directions: case studies and conceptual analysis. The Chinese authors contributed mainly case studies. It is necessary for the Chinese government to let the commodity associations, cooperatives, companies and other NGOs to play an active role in anti-dumping to promote agricultural trade

The New Agricultural Policy and the Farmers' Expectations for 2005 *CHENG Shulan and REN Airong* (25)

As a signal of a new agricultural policy, the No. 1 Document (2004) of the Central Government will continue to play its role to "feed-back agriculture", while the new one of 2005 will pay closer attention to raise the comprehensive capability of agricultural system with an increased public financial expenditure for the rural areas. The new agricultural policy demands a stronger "government ability"

The New "Three Fs" Policy in the Background of the New Round of Macroeconomic Control: An Extension of the Agricultural Policy *YANG Guocai* (30)

The new "Three Fs" (Agriculture, Rural Areas and Farmers) policy has been formulated in the background of the recent macroeconomic regulation. The initial practice of the new policy will possibly lead to a breakthrough in the dealing with the complicated relations between industry and agriculture, between town and countryside, and between the government and rural population. It is important to establish a long-term and effective mechanism to solve the "Three Fs" problems, to let the grassroots authorities to play their due role, and encourage the farmers be organized into cooperatives